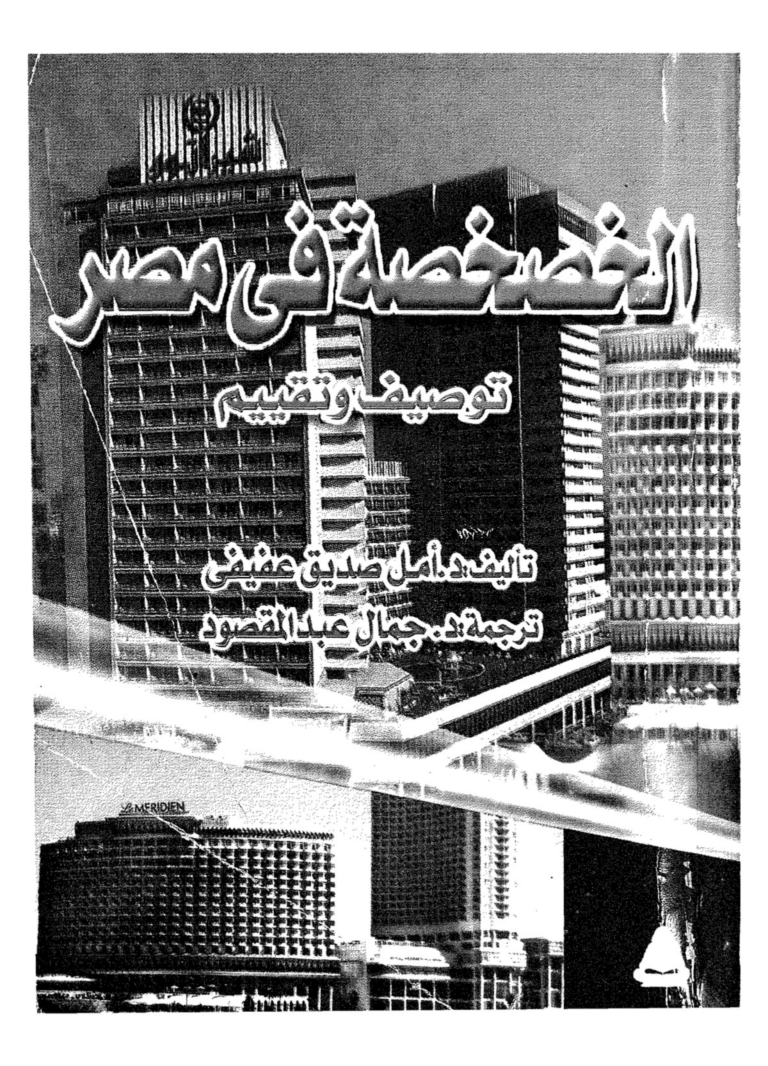

الخصخصة فى مصر
توصيف وتقييم
تأليف د. أمل صديق عفيفى
ترجمة د. جمال عبد المقصود
Le MERIDIEN

اهداءات ٢٠٠٤

الدكتورة/ أمل عفيفي

القاهرة

# الخصخصة فى مصر

## توصيف و تقييم

تأليف


د. أمل صديق عفيفى

بكالوريس محاسبة ـ جامعة القاهرة

ماجستير إدارة أعمال بالجامعة الأمريكية

دكتوراه ادارة الأعمال جامعة آستون بانجلترا


ترجمة د. جمال عبد المقصود




الهيئة المصرية العامة للكتاب

٢٠٠٣

الشيء الوحيد الذى يمتلكه الإنسان وحده

هـــو عقـــله . . .

فهنيئًا لنا بحرية الفكر

# • اهـــداء •

إلى من علمنى أن كل حلم مهما كان عظيماً ينتظر فقط من يبذل الجهد لتحقيقه

إلى أبى وأستاذى ومثلى الأعلى

د. صديق عفيفى

## شكر وعرفان

لم يكن من الممكن استكمال هذه الدراسة بغير العون الصادق والمشاركة الإيجابية لقيادات ومديرى شركات قطاع الأعمال العام فى مصر، فلهم جزيل شكرى.

كما أخص بالشكر كلاً من أ.د. صديق عفيفى من جامعة المنوفية و د. كيريت فايدا من جامعة آستون ود. طاهر مرسى من جامعة قناة السويس، ود. حاتم القرنشاوى من الجامعة الأمريكية وجامعة الأزهر على معاونتهم لى بالنصح والإرشاد.

كذلك أشكر د.مختار خطاب وزير قطاع الأعمال و د. فؤاد عبد الوهاب وأ. محمد حسونة من مكتب قطاع الأعمال العام وأ. شريف رأفت و أ . أحمد عبد المجيد و أ . أشرف محمد من سوق الأوراق المالية المصرى ود. أحمد جلال من المركز المصرى للدراسات الاقتصادية ود. جمال عبد المقصود من المصرف العربى الدولى ود. كاميليا كامل من أكاديمية السادات للعلوم الإدارية و د. سوسن مرسى من أكاديمية طيبة المتكاملة و أ. ماجدة أسعد من مركز الدراسات المتكاملة للتنمية وكلاً من د. إبراهيم مختار وأ. محمد مختار من شركة الرواد لتداول الأوراق المالية و أ. عمر الفاروق من الصندوق الاجتماعى للتنمية و د. حسن الكاشف من مركز ابن خلدون لدراسات التنمية (سابقاً) . كل هؤلاء ساعدونى بالرأى والمشورة وأمدونى بالمعلومات القيمة الضرورية لإنجاز الدراسة .

## • قرأت هذا الكتاب •

قرأت هذا الكتاب الذى يضيف إلى المكتبة العربية تحليلاً علمياً لموضوع معاصر يصاحب عمليات الإصلاح الاقتصادى وهيكلة الاقتصاد فى مرحلة التحول من النظام الشمولى الذى عماده «القطاع العام» إلى المنهج الليبرالى الذى يعتمد أساساً على «القطاع الخاص» ... وفى هذا التحول هناك رابحون و خاسرون ، بل وهناك تطلع إلى تحقيق الكفاية الإنتاجية والاقتصادية، والتخلص من الأعباء التى تتحملها الدولة نتيجة سيطرتها على مقدرات التنمية الاقتصادية والميل إلى ترجيح المزيد من الأهداف الاجتماعية بغض النظر عن نتائجها على الموازنة العامة للدولة من ناحية أو ما يترتب على اتباع النظام المركزى من بيروقراطية إدارية كثيراً ما تنعكس سلباً على نتائج الأعمال .

وتنتقل الكاتبة من التعريف بما يسمى بالخصخصة أو التخصيصية كما يسميها البعض إلى بيان الأهداف وراء التحول الاقتصادى و الطرق التى يمكن استخدامها فى إجراء هذا التحول وبيان المعايير والمقاييس التى يعتمد عليها فى إجراء عمليات التقييم لحقوق الملكية وتحديد الأسعار إما اعتماداً على ما هو متاح من بيانات عن المراكز المالية أو تقريراً للنتائج المتوقعة فى المستقبل مع مراعاة للبعد الاجتماعى الذى يتمثل فى معالجة بعض المشاكل المترتبة على عمليات البيع من ترشيد للمراكز الحالية للوحدات القائمة أياً كان الشكل القانونى الذى تتخذه أو تعويض للعمالة الزائدة عما قد يصيبها من ضرر نتيجة الاستغناء عن بعضها وبالتالى ما يستلزمه ذلك من طرق لمواجهة الأعباء الاجتماعية المترتبة على هذه الطاقة الزائدة عن حاجة العمل الرشيد الذى يقوم على قياس نتيجة العلاقة بين التكلفة و العائد .

وتستعرض الكاتبة خلال ما قامت به من تحليل علمي يبدأ بتاريخ التطور الاقتصادى والمالى بل والاجتماعى لمؤسسات القطاع العام – وعلى الأخص فى مصر – إلى ما أمكن التوصل إليه بعد التحول ، معتمدة فى ذلك على البيانات والمعلومات التى أمكن الحصول عليها من مصادر عديدة تأييداً لما تقدمه من آراء ... وإن جانبها الصواب فى رأيى فى بعض الأحيان إلا أنها تركت للقارئ أن يعمل فكره فى الوصول إلى النتائج التى تراها صحيحة فى موضوع احتل الكثير من الاهتمام بين الأوساط الأكاديمية والاقتصادية من ناحية والمؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية كالبنك الدولى للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى وغيرها كثير، واختلفت حوله الآراء من حيث جدواه و نتائجه إلا أن تطبيق برنامج الخصخصة فى كثير من الدول أصبح ضرورة حياة لتصحيح المسار الاقتصادى والمالى لإدارة المجتمع .

ولاشك أن ما احتواه الكتاب من دراسات تحليلية عن أهداف التحول أو التغيير من القطاع العام إلى القطاع الخاص يعتبر سجلاً تاريخياً هاماً فى تتبع نتائج هذا التحول بإيجابياته وسلبياته خاصة عندما أجريت المقارنة بين أداء القطاع العام والقطاع الخاص وعلى الأخص فى مصر.

وحتى تكمل الدراسة أبعادها ، تم عرض الإطار القانونى الذى ينظم عمليات التقييم وإجراءات التنفيذ لانتقال وحدات القطاع العام إلى القطاع الخاص كلياً أو جزئياً مع التركيز على الطرق التى تم بها معالجة المشكلات التى صاحبت عمليات التحول سواء كانت تتعلق بإعادة الهيكلة أو مواجهة الآثار المترتبة على ترشيد الإنفاق فى الشركات وتطوير أنظمتها المالية والإدارية وعلى الأخص مشاكل العمال الذين يتم الاستغناء عنهم .

والكتاب فى رأيى إضافة جادة ونافعة لمن يتتبعون تجربة الخصخصة فى مصر ، ولاشك أننا ننتظر تقييماً شاملاً لعمليات التحول من الاقتصاد الشمولى إلى اقتصاد السوق الحر عندما يتم الانتهاء من خصخصة باقى الشركات العامة فى مصر والتى ينتظر استكمال خصخصتها وتعرض النتائج بكل الصدق والشفافية وبالتالى يتبلور المنهج الاقتصادى فى الاقتصاد المصرى وتتحدد ملامح الطريق إلى المستقبل وتتحقق الكفاءة الاقتصادية من ناحية والعدالة الاجتماعية من ناحية أخرى وهما هدفان متلازمان لتحقيق الرفاهية للجماهير العريضة من الشعب وهو ما تتمناه وتعمل عليه القيادة السياسية فى أى بلد متحضر سواء كان متقدماً أو

نامياً ، ولاشك أن الخصخصة إذا أحسن تطبيقها هى أحد الدعامات التى إذا صاحبتها مجموعة من السياسات المالية و النقدية والإدارية أمكن تعظيم النتائج المترتبة على الانتقال من ملكية الدول إلى ملكية القطاع الخاص الحريص على ماله والمتطلع إلى تحقيق عائد مجزى لتوظيف أمواله دون التجنى على مصالح الفئات المشتركة فى الأداء الاقتصادى والاجتماعى .

**مارس ٢٠٠٢**

**دكتور/ عبد العزيز حجازى**

## • تقديم •

تمثل هذه الدراسة اجتهادا غير مسبوق فى مجال التقييم العلمى والمحايد لبرنامج الخصخصة المصرى فى إطار تشخيص دقيق لأوضاع الاقتصاد الوطنى وقطاع الأعمال العام، استناداً إلى رؤية الباحثة أولا ، وإلى آراء قيادات القطاع العام ثانيا وخبراء المال والقيادات السياسية ثالثا.

تطرح الدراسة تساؤلات محورية وهامة حول مدى اقتناع الأطراف المسئولة ببرنامج الخصخصة ، ومدى التطابق بين ما يعلن من سياسات وما يتحقق من ممارسات ، كما تطرح الدراسة السؤال الجرئ: من المسئول عن بطء تنفيذ برنامج الخصخصة المصرى ؟ وما إذا كان من الممكن إسراع إيقاعه ؟ وما هى المحاذير والمخاطر المحيطة بمثل هذا الإسراع ؟

هذا وتلقى قضايا القوى العاملة والبطالة والتشريع وإعادة الهيكلة ومترتباتها اهتماماً متوازناً من الباحثة مع نماذج حقيقية فى عدد من دراسات الحالة لشركات تمت بالفعل إعادة هيكلتها أو خصخصتها أو غير ذلك .

لقد حاولت الباحثة فى هذه الدراسة أن تضع برنامج الخصخصة المصرى فى الميزان: لماذا جاء؟ وماذا حقق؟ ولماذا تعثر؟ وكيف نصحح ؟؟ وقد أجابت على كل هذه التساؤلات بموضوعية وجدية تحسد عليها. وفى اعتقادى أن نتائج هذه الدراسة يمكن أن تضئ كثيراً من الجوانب الغامضة فى الموضوع ، كما يمكن أن تنير الطريق أمام راسمى السياسات الاقتصادية ومنفذيها على السواء.. والدراسة من هذه الزاوية قراءة واجبة لكل المهتمين بقضايا الاقتصاد الوطنى بعامة وقضايا الخصخصة بخاصة .

والباحثة – د. أمل – تبعث فى نفسى الاعتزاز بتميزها فى البحث وتبعث فى نفسى الفخار بأن اسمها أمل صديق محمد عفيفى .

**مارس ٢٠٠٢**

**د. صديق محمد عفيفى**

# الفصل الأول

## الخصخصة

## الأساس المنطقى والنموذج

# الفصل الأول
# الخصخصة : الأساس المنطقى والنموذج

اتخذ قرار البدء فى الخصخصة فى عام ١٩٩١ ، و منذ ذلك التاريخ تبنت الحكومة برامج متعددة لتحويل عدد متزايد من الوحدات إلى القطاع الخاص ، واختلف معدل التنفيذ من سنة إلى أخرى ولكن بصفة عامة عملية التحول كانت بطيئة نسبياً، كما ارتبطت بالعديد من المشكلات الرئيسية التى تعوق التنفيذ الناجح . إن القضية الأساسية التى يتناولها هذا الكتاب هى دراسة هذه المعوقات ، و ما إذا كانت تكمن عند مستوى السياسة العليا Policy Level أو مستوى التطبيق المتعلق بالصناعة Industry Implementation Level أو مستوى التطبيق داخل الشركة نفسها Company Level ، مع دراسة مدى تأثير آراء مديرى شركات قطاع الأعمال العام القائمين على التطبيق على عملية الخصخصة و ما إذا كانت آراؤهم تمثل عائقا أمام التطبيق السلس أم لا، بالإضافة إلى آرائهم حول أهم المشكلات التى تواجه عملية التنفيذ فى مصر.

**إن القضايا الرئيسية التى يتناولها هذا الكتاب بالبحث هى:**

* هل الحكومة المصرية ملتزمة التزاماً حقيقياً Genuine بسياسة الخصخصة ؟

* ما مدى كفاية الإطار القانونى الحالى الذى يحكم المشروعات العامة للخصخصة ؟

* ما مشكلات إعادة هيكلة الشركات فى إطار الخصخصة ؟

* ما مشكلات تقييم الشركات قبل خصخصتها ؟

* ما مشكلات مقاومة العاملين وإعادة تأهيل العمالة فى الشركات المخصخصة ؟

* هل يشكل المديرون عائقاً أمام التطبيق السلس للخصخصة ؟ لماذا ؟ و كيف ؟

## ١-١ بدايات الخصخصة

إن الأصول الأولى للملكية الخاصة قديمة قدم الإنسانية ، فالرغبة فى تملك الإنسان لبيته أو سيارته أو حتى لعبته و الاحتفاظ بها – وفيما بعد– زيادتها تولد مع ولادة كل طفل. إن المعابد والآثار فى مصر وفى أنحاء العالم الأخرى تصور لنا ملاك الأراضى والتجار ودكاكين الحرفيين والتى يمتد عمرها إلى ٤٠٠٠ سنة قبل الميلاد. لقد زاد عدد الحرفيين ومقدمى الخدمات الذين يعملون لحساب أنفسهم بازدهار المدن وزيادة التخصص. وفى القرنين السادس عشر والسابع عشر بدأت الشركات المساهمة الأولى فى الظهور بشكل يشبه ما نراه اليوم (١) .

من جهة أخرى فإن الملكية العامة للأصول Assets قديمة قدم نشأة الدول، حيث نشأ مفهوم الخدمات العامة ، ومن ثم النفقات Expenditures والمصادر المالية و الأصول الحكومية مع ظهور الحكومات ، وانتشرت الطرق العامة والكبارى ووسائل النقل والمواصلات والحدائق والمدارس والمستشفيات العامة، و ما إلى ذلك، فى كل مكان. كما نشأت المصالح الحكومية وبدأ تشغيل الموظفين وجمع الضرائب لإدارة هذه المؤسسات والحفاظ عليها.

أما المؤسسات المملوكة للحكومة والتى تدر عائداً وتعمل طبقاً للمبادئ التجارية فهى تمثل مفهوماً حديثاً نسبياً . فلقد نشأت الوحدات المملوكة للدولة أصلا لسد الثغرات فى استثمار رأس المال ولكى توفر الأرصدة اللازمة لتمويل الخدمات العامة ولخلق فرص عمل تقابل النمو السكانى المتزايد. وبمرور الوقت زادت الحاجة إلى المؤسسات العامة فانتشرت فى معظم الدول ، وبدأت الحكومات فى استثمار مبالغ كبيرة من المال لإنشاء وحدات تدر ربحا فى كل قطاعات الاقتصاد سواء كانت صناعية أو زراعية أو فى مجال البناء. وزاد عدد المشروعات العامة فى كل مكان.

---

(١) الشركة الروسية التى تأسست فى بريطانيا فى ١٥٥٣ والتى تبعتها شركة شرق الهند فى ١٦٠٠ كانتا من بين الشركات الأولى، عفيفى ، ١٩٩١ .

ونشأ – فى نفس الوقت – تيار قوى نحو الاشتراكية وملكية الحكومة فى أماكن كثيرة، وبدأت حركات التأميم فى الانتشار فى كثير من الدول، خاصة الدول الأقل تقدماً. وانتقلت كثير من المؤسسات الخاصة إلى يد الحكومة مؤدية إلى زيادة عدد المؤسسات العامة التى لا تهدف إلى الربح ليس فقط فى الدول الاشتراكية مثل الاتحاد السوفيتى «السابق» ولكن أيضا فى دول مثل مصر وسوريا.

وطبقاً لدراسة صندوق النقد الدولى The International Monetary Fund تزايد الإنفاق العام فى العالم بمعدلات عالية جدا تصل من ٢ إلى ٣ فى المائة سنوياً، فى النصف الثانى من القرن الماضى، وقد سجل أعلى معدل للارتفاع فى الفترة ما بين ١٩٦٠ إلى ١٩٧٥ (برج Berg ١٩٨٧) ، وطبقا لذات الدراسة فإن من بين ال٩٠ دولة التى درسها الصندوق ، كانت ١٣ دولة تنفق ما يصل إلى ٣٠ فى المائة من إجمالى ناتجها المحلى Gross Domestic Product فى القطاع العام فى أوائل السبعينيات. وبنهاية الحقبة زاد العدد إلى ٤٠ دولة تنفق أكثر من ٣٠ بالمائة من إجمالى ناتجها المحلى فى القطاع العام. وتميز هذا النمو فى القطاع العام بزيادة فى شركات القطاع العام State-owned Enterprises وخاصة فى الدول النامية، حيث زاد عدد شركات القطاع العام فى المكسيك مثلا من ١٥٠ فى سنة ١٩٦٠ إلى ٤٠٠ سنة ١٩٨٠ وإلى حوالى ٦٠٠ فى سنة ١٩٨٧ . وفى البرازيل زاد عدد هذه الشركات من ١٥٠ إلى ٦٠٠ على الأقل عند بداية الثمانينيات وفى تنزانيا ارتفع عددها من ٥٠ فى منتصف الستينيات إلى ٤٠٠ فى أواخر السبعينيات، وقد حدث نفس الشىء فى معظم الدول و خاصة النامية منها ، حيث مثلت شركات القطاع العام ما بين عشرين إلى سبعين بالمائة من إجمالى الإنفاق الاستثمارى فى هذه الدول.

وفى منتصف الثمانينيات أصبحت شركات القطاع العام هى القوة الاقتصادية الكبرى فى معظم الدول النامية. وقد حققت ١٠ إلى ٢٠ بالمائة من إجمالى الناتج المحلى فى معظم هذه الدول ، كما أصبحت لها الغلبة فى الصناعة فى معظم هذه الدول ، ففى مصر مثلا كانت

شركات القطاع العام الصناعية تولد ثمانين بالمائة من القيمة المضافة Value-added في خلال تلك الفترة ، أما في تركيا فكانت النسبة ٥٠ بالمائة وحوالى ٣٠ إلى ٤٠ بالمائة في معظم الدول النامية الأخرى (برج Berg، ١٩٨٧) . والملاحظ أن الأساس الذى قامت عليه معظم هذه الشركات سياسى بالدرجة الأولى بصرف النظر عن الجدوى الاقتصادية، إذ أن توفير المنتجات بأسعار ملائمة وفى نفس الوقت خلق وظائف للعاملين كانا عادة الهدفين الرئيسيين بصرف النظر عن التكاليف أو الآثار المترتبة على ذلك.

وعلى الرغم من أن هذه الزيادة فى عدد شركات القطاع العام قد استمرت فإن تحولاً حاداً فى التفكير قد أخذ فى تثبيت جذوره فى أوائل الخمسينيات، بصفة رئيسية فى ألمانيا الغربية وإلى حد ما فى المملكة المتحدة. ولقد كانت العلاقات الصناعية غير الطيبة والاتجاهات غير التجارية وعدم الاهتمام بمصالح واحتياجات العملاء هى الأسباب الأساسية لتزايد مشاعر الجماهير ضد التأميم ومع إلغائه Denationalization . ويقرر فيتزجيرالد Fitzgerald فى كتابه عندما تخصخص الحكومة When Government Goes Private أنه بمرور الوقت أصبحت الاحتكارات التى تملكها الدولة مجرد وكالات للتشغيل تقدم ملاجئ عمل Job Havens للأصدقاء السياسيين والسياسيين المهزومين وضباط الجيش المتقاعدين، كما أصبحت تكاليف المشروعات العامة عبئاً على أغلب الحكومات (فيتزجرالد Fitzgerald ، ١٩٨٨) . وبدأ التعبير المتزايد عن هذه الحقيقة وتأكيدها فيما بعد بواسطة معظم المنظمات العالمية مثل البنك الدولى World Bank وصندوق النقد الدولى.

إلا أن ممارسات إلغاء التأميم فيما بين ١٩٥٠و ١٩٨٠ لم يكن يربط بعضها ببعض رابط ولم تشكل برنامجاً ملموساً ومقصوداً سواء فى المملكة المتحدة أو فى أى مكان آخر، بل واكبت هذه الممارسات حركات تأميم أقوى وأكثر شعبية لدى الجماهيرفى أماكن أخرى.

ومن أولى المطالبات ببرنامج متكامل Integrative للخصخصة تلك التى ظهرت فى المملكة المتحدة فى ١٩٧١ فى كتاب رودز بويسون Rhodes Boyson بعنوان «وداعاً للتأميم» . وكان هذا الكتاب (بويسون، ١٩٧١) تسجيلا لندوة عن الفشل الاقتصادى والاجتماعى

للصناعات التى تسيطر عليها الدولة. وقد أكد بوضوح أهمية تفتيت Breaking Down وبيع المؤسسات المؤممة وإعادتها إلى إطار تنافسى [1].

واتبع هذا النهج المزيد من الكتاب والمسئولين ( ماكفوى Macvoy ، ١٩٨٩) وكان الدافع سياسياً واقتصاديا فى نفس الوقت. ففى ١٩٧٦ أصدر حزب المحافظين أول وثيقة تطالب بالخصخصة قرر فيها «إن الأنسب فى بعض الحالات بيع الأصول العامة إلى الأفراد». وتبع ذلك وثيقة أخرى فى ١٩٧٧ جاء فيها أن الهدف يجب أن يكون التقليل من سيادة Preponderance ملكية الدولة وتوسيع قاعدة الملكية بهدف جعل بريطانيا أمة من ملاك البيوت وحملة الأسهم (رامندام Ramandham، ١٩٨٩). و قد أدخلت حكومة حزب المحافظين فيما بعد نوعاً من الخصخصة يعرف «بالرأسمالية الشعبية» أو رأسمالية العمال "Popular or Worker Capitalism" طرحت فيه بعض أسهم شركات القطاع العام للبيع للجمهور بالإضافة إلى بيع أو منح بعض الأسهم لموظفى هذه الشركات (فيتزجرالد، Fitzgerald ١٩٨٨).

وقد بدأت الخطوات العملية نحو الخصخصة بالتعاقد مع جهات خاصة خارج المشروعات العامة Contracting-out على القيام بالخدمات التى تقدمها السلطات المحلية (مثل تنظيف الشوارع)، وإعطاء مستأجرى بيوت البلدية Council Houses الحق فى شراء وحداتهم.

وفى ١٩٨٤ بدأ البرنامج يأخذ قوة دفع أكبر وتم بيع كثير من الشركات وأخذت التجربة البريطانية شكل الظاهرة الكبرى الجديدة. وانتقلت التجربة إلى كثير من الدول، وكان بيع أسهم شركة بر يتيش تليكوم British Telecom إلى ٢,٣ مليون شخص نقطة تحول هامة تم بعدها طرح أسهم شركات عامة كثيرة للبيع. (شركة الغاز البريطانية British Gas والخطوط

---

( ١) أظهر استطلاع الرأى العام فى يناير ١٩٥١ أن ٥٤% من السكان يرفضون تأميم صناعة الحديد والصلب البريطانية فى حين وافق ٢٤% فقط. لقد تم تأميم صناعة الحديد والصلب فعلا فى ١٩٥١ وتم إلغاء هذا التأميم بالتدريج فيما بين ١٩٥٣ و١٩٦٣. ثم أعيد تأميم صناعة الصلب فى الستينيات بواسطة حكومة العمال ثم تمت خصخصتها فى أواخر الثمانينيات.

وفى ألمانيا عرضت أسهم شركة الكهرباء والتعدين للبيع للجمهور فى ١٩٥٩ تبعتها شركة فولكس واجن Volks Wagen وفيبا Veba و لوفتهانزا Lufthansa، وقد قوبلت عملية إلغاء تأميم شركة فولكس واجن بالترحيب كنموذج مثالى لعملية إلغاء التأميم (رامندام Ramandham، ١٩٨٩)

الجوية البريطانية British Airways وهيئة المطارات البريطانيةBritish Airports Authority وشركة البترول البريطانية British Petroleum ... إلخ ) (كنت، ١٩٨٧) . إن السماح بالملكية الخاصة فى الأنشطة التى كانت الحكومة تسيطر عليها زاد من التنافس وغير المناخ بأكمله ليصبح نظاما أكثر حرية . وكانت القيادة لبريطانيا فى ثورة الخصخصة فقد حولت ثلث قوتها العاملة المؤممة –٦٦٠,٠٠٠ وظيفة– إلى القطاع الخاص عن طريق بيع الشركات المملوكة للدولة [١] (فيتزجرالد Fitzgerald ، ١٩٨٨) وبعد ١٩٨١ تبعتها معظم دول العالم.

ففى فرنسا صدر قانون عام فى أغسطس ١٩٨٦ [٢] يسمح بالخصخصة وقد تضمن الملحق المصاحب للقانون أسماء ٦٥ شركة ومجموعة بنكية تقرر خصخصتها وطريقة الخصخصة، وكان على البرنامج أن ينفذ خلال فترة خمس سنوات ليحقق ٥٠ مليار دولار، وحددت الملكية الأجنبية بحصة٢٠% من الأسهم لأسباب أيديولوجية ، وتم تقييم كثير من الأسهم بأقل من قيمتها عمداً لتوسيع دائرة ملكيتها. وبحلول يونية ١٩٨٧ كان قد تم بيع عشر شركات رفعت عدد المساهمين من ٢ مليون إلى ٥ مليون ، وخلال الأشهر الإثنى عشرة التالية تم تنفيذ ٥٠% من البرنامج فعلاً. (فيتزجرالد Fitzgerald، ١٩٨٨) .

وقد خطت حكومة ريجان فى الولايات المتحدة نفس الخطوات، وبدأت فى ١٩٨٦ برنامجاً للخصخصة وصلت مبيعات الأصول بموجبه إلى ٢٠ مليار دولار سنة ١٩٨٧ . وألزمت الحكومة الكندية نفسها ببرنامج للخصخصة يبلغ ٦٠٠ مليون دولار إلى جانب إسناد عقود خدمات عامة لأطراف خاصة تزيد يوماً بعد يوم . وتم تعيين وزير مسئول عن الخصخصة فى فبراير ١٩٨٦ وتوسع البرنامج. (كنت ، ١٩٨٧) .

---

(١) كانت البداية ٥% من شركة البترول البريطانية British Petroleum تبعتها شركة بريتيش أيروسكوب British Aeroscope والبرقيات واللاسلكى Cable and Wireless وفى ١٩٨٢و ١٩٨٣ بيعت شركة أمرشام الدولية Amersham International ومؤسسة النقل الوطنية وبريتويل Britoil والموانئ البريطانية المتحدة Associated British Port ( كنت Kent ، ١٩٨٧).

(٢) وافقت الجمعة العامة ومجلس الشيوخ فى فرنسا رغم المعارضة الاشتراكية التى أبداها الرئيس فرانسوا ميتران على القانون فى أغسطس ١٩٨٦ . وكان من بين المشروعات العامة التى تم بيعها ثلاث بنوك وشركة إعلانات وشركة اتصالات سلكية ولاسلكية (فيتزجرالد ، ١٩٨٨).

وبحلول سنة ١٩٨٦ أصبحت برامج الخصخصة ظاهرة Phenomenon ليس فقط بين حكومات يمين الوسط مثل كولومبيا وتركيا وشيلى بل وبين الحكومات الاشتراكية مثل الصين ودول شرق أوربا ونيوزيلنده وأسبانيا وأستراليا والمكسيك. ووضعت اليابان أيضاً برنامجاً ضخماً للخصخصة أتمت عن طريقه بيع ١٢,٥ % من أسهم الحكومة فى ١٩٨٦ و١٩٨٧. (كنت، ١٩٨٧).

ومنذ أوائل التسعينيات وبسبب أعباء الديون والعجز المتزايد فى الموازنة تنامى الاتجاه نحو الخصخصة فى الدول النامية أيضا. وقد خلقت هذا الاتجاه أو على الأقل شجعته بوصفه أداة فعالة لخفض المتطلبات المالية المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولى والمعونة الأمريكية USAID والبنك الدولى وإدارة التنمية فيما وراء البحار بالمملكة المتحدة The Overseas Development Administration of the UK وسكرتارية الكومنولث Commonwealth Secretariat والأمم المتحدة وكان الهدف الآخر هو زيادة حيوية القطاع العام والحد من نزيف الموارد المالية القومية الذى تسببه شركات القطاع العام الخاسرة.

وفى مصر لقى تشجيع القطاع الخاص دفعة قوية للأمام فى السبعينيات ، فقد تبنت الحكومة بقيادة الرئيس السادات سياسة جديدة تشجع القطاع الخاص والمنافسة هى سياسة الانفتاح the Open-door Policy بعد حوالى عشرين سنة من الاشتراكية والتأميم. إلا أن إيقاع توسع القطاع الخاص قد تباطأ قليلا فى الثمانينيات كرد فعل لكثير من المشكلات التى حدثت نتيجة التغير المفاجئ ( على سبيل المثال التضخم وزيادة تشجيع الاستثمار الأجنبى على حساب الاستثمار الوطنى) وقد بدأ فى ١٩٧٨ برنامج لإعادة الهيكلة بهدف إصلاح النظام المالى وتحرير أسعار العملة إلا أن التنفيذ الفعلى كان بطيئاً ومحدود المدى.

وفى ١٩٨٧ تبنت الحكومة سياسة إصلاح اقتصادى متكامل لمواجهة الأزمة الاقتصادية ، واشتمل البرنامج على إجراءات إعادة هيكلة النظام المالى الحكومى فى محاولة لتخفيض عجز الموازنة العامة والديون الحكومية والدعم الحكومى غير الضرورى مع الاحتفاظ بقوة العملة المحلية فى مواجهة العملات الأخرى وتفادى أية أعباء إضافية على المواطنين. واعتمدت استراتيجية الحكومة فى هذا الشأن على إدخال مجموعة من الإصلاحات للسياسة

النقدية وعلى المزيد من تشجيع القطاع الخاص. وكان الكثير من الخطوات الضرورية من اقتراح المنظمات الدولية مثل البنك الدولى وصندوق النقد الدولى وهيئة المعونة الأمريكية.

وقد بدأ الحديث الصريح حول إلغاء التأميم والخصخصة فى أوائل الثمانينيات ، وهو نهج أوصى به بشدة البنك الدولى وصندوق النقد الدولى. وفى ١٩٩١ تم إعلان الخصخصة كسياسة للحكومة ، واعتبرت الخصخصة خطوة كبيرة مكملة لبرنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى والذى تم إعلانه قبل ذلك بسنوات قليلة . وصدر القانون ٢٠٣/١٩٩١ فى نفس السنة وسمح بالبيع الجزئى أو الكلى لشركات القطاع العام لأول مرة. وتبع ذلك إعلان برنامج للخصخصة مدته خمس سنوات تضمن الخصخصة السنوية لعدد ٢٥ شركة على الأقل كل سنة ما بين ٩٢/٩٣و٩٦/٩٧. وواكبت البرنامج خطة لإعادة هيكلة المشروعات العامة الخاسرة وأخرى للتعامل مع مشكلات العمالة الزائدة.

## ١-٢ معنى الخصخصة

الخصخصة مصطلح جديد نسبياً وهو يستعمل للتعبير عن مجموعة متنوعة من المعانى، فعلى المستوى الأوسع يشير المصطلح إلى إدخال قوى السوق إلى اقتصاد الدولة ، إلا أنه فى كثير من الحالات (خاصة فى وسائل الإعلام غير المتخصصة ) يشير المصطلح ببساطة إلى بيع المشروعات العامة للقطاع الخاص. وبين هذين البعدين المتطرفين عبر الكتاب المختلفون عن معان مختلفة.

فقد ذكرت تقارير البنك الدولى (فيولستيك Vuylsteke ١٩٨٨) الخصخصة على أنها «تحويل المشروعات العامة ذات الطابع التجارى Commercially-oriented والأنشطة أو الأصول المنتجة فى الحكومة إلى سيطرة مجموع الأغلبية أو الأقلية بالقطاع الخاص» وبعبارة أخرى فإن الخصخصة لا تعنى فقط تحويل الملكية Ownership من أيدى عامة إلى أيدى خاصة لكنها تتضمن أيضاً عقود الإيجار Leases وعقود إدارة الشركات Management Contracts التى تعمل فى الأنشطة التجارية أو الزراعية أو الصناعية.

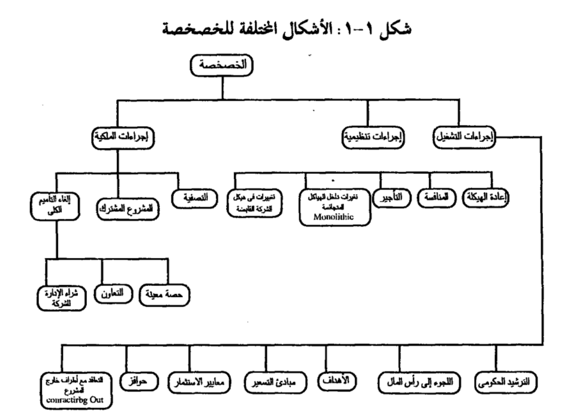
وقد عرف دونالدسون (١٩٨٩) الخصخصة بأنها أى تحويل للملكية أو الإدارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، بشرط أن تتحقق السيطرة الكاملة للقطاع الخاص، والتى لا تتحقق فى الغالب إلا بالانتقال الفعلى لملكية الأغلبية إلى القطاع الخاص.

وعلى العكس من ذلك يعرف راماندام ( راماندام ، ١٩٨٩) الخصخصة بأنها «سلسلة متصلة عريضة من الإمكانات بين إلغاء التأميم من ناحية ونظام السوق من الناحية الأخرى» . وهو يرفض أن تقتصر الخصخصة على المعنى البنيوى The Structural Sense وهو امتلاك مشروع لكنه يصف الخصخصة بأنها «إلى أى مدى تدخل عمليات المشروع العام داخل نظام قوى السوق» بما فيها التحرير Liberalization والخروج عن اللوائح الحكومية Deregulation. وهو يقدم طرق الخصخصة المختلفة فى رسم بيانى مفيد يقسم فيه الخصخصة إلى ملكية وإجراءات تنظيمية Organizational وتشغيليةOperational (الشكل ١-١) .

كذلك يرى راماندام أنه من الممكن أيضا وصف الخصخصة بأنها تحويل شركات عامة بكاملها أو أجزاء منها أو أصول بعينها Individual Assets إلى الأيدى الخاصة . ويمكن لهذا التحويل أن يتم عن طريق البيع ، أو عن طريق تغييره إلى شكل قانونى خاصPrivate Legal Form أو حتى عن طريق إسناد بعض عقود التوريد لأطراف خارج الشركة العامة.

ويعتبر كثير من المؤلفين ( على سبيل المثال النجار ، ١٩٨٩) أيضاً أى شكل من أشكال إسناد الأصول المملوكة للدولة إلى إدارة ذات طابع تجارى Business-oriented شكلا من أشكال الخصخصة. ويمكن أن يشمل هذا الإدارة التى تهدف إلى تحقيق الربح ، والتخلص من البيروقراطية وإلغاء التأميم وتبنى ظروف العمالة والعمل التى تطبق فى القطاع الخاص. ويمكن أيضاً أن يشمل أى شكل من أشكال تطوير المنافسة تضييق نطاق الخدمات العامة أو خصخصة الموارد العامة أو الدخل العام.

## شكل ١-١ : الأشكال المختلفة للخصخصة




Ramandhan.V.V. Pivatization in Developing Countries, Routeldge, London, UK. 1989

ويقرر كولد يرى Kolderie (١٩٨٦) أنه على الرغم من أن الكثير من المقالات والكتب قد كتبت عن الخصخصة إلا أن المقصود بهذه الكلمة ما زال يسوده اللبس . فعلى سبيل المثال فى بريطانيا تشير الكلمة إلى تحويل ملكية الصناعات الحكومية التى كانت تقدم إنتاجها بصفة رئيسية إلى أطراف خاصة Private Parties بينما تعنى الخصخصة فى الولايات المتحدة الاعتماد الأكبر على المنتجين الخاصين فى الخدمات التى تكون الحكومة مسئولة عنها . ويفرق كولديرى بين خيارين:

* خصخصة الإمداد ـ وخصخصة الإنتاج. حيث يعنى «الإمداد» قراراً على المستوى الاستراتيجى بتوفير السلعة أو الخدمة، بينما يعنى «الإنتاج» العمل الإدارى لإنتاج البضاعة أو الخدمة. فقد تقرر الحكومة توفير سلعة أو خدمة ما لكنها توكل الإنتاج الفعلى للقطاع الخاص. وقد يقرر القطاع الخاص أيضاً أن ينتج سلعة أو خدمة ما لكن يترك للحكومة قرار تقديمها.

ويوضح المثال التالى هذه الإمكانات الأربع:

**الحالة ١ – كل من تقديم وإنتاج الخدمة يتكفل بها القطاع العام:**

تقرر محافظة القاهرة تخصيص المزيد من عمال النظافة إلى القسم الشرقى من المدينة لتغطية العجز فى المنطقة.

**الحالة ٢ – قرار الإمداد بالخدمة يصدر من القطاع العام لكن القيام بالخدمة يتم عن طريق القطاع الخاص:**

تتعاقد الحكومة مع شركة إفرجرين للنظافة على مهمة تنظيف شوارع منطقة المتحف.

**الحالة ٣ – الإمداد خاص والإنتاج عام :**

يقوم أحد المصانع الخاصة بتعبئة وتوزيع الزيت المعبأ، فيتعاقد مع الحكومة لإمداده بأربعة أطنان من الزيت أسبوعياً ليقوم بتعبئتها وتوزيعها.

**الحالة ٤ – الإمداد والإنتاج خاصان:**

يقرر بنك خاص التعاقد مع شركة متخصصة فى تنظيف واجهات المبانى لتنظيف نوافذه التى تطل على الشارع فيتعاقد مع شركة «محمد» للنظافة.

بهذا المعنى يمكن للحكومة أن تخصخص الإمداد العام أو الإنتاج العام أو كليهما. ويمكن تقسيم هذه الوظائف مرة أخرى إلى أنشطة عديدة يمكن أن نخصخص جزئياً أو كلياً.

وتشير الخصخصة إلى مجموعة السياسات والإجراءات المتكاملة التى تهدف إلى خلق اقتصاد أكثر حرية يرتكز على أساس قوى السوق المتنافسة ومن هنا فهى تتضمن:

١ – إلغاء التأميم وبيع المشروعات التى تملكها الحكومة سواء جزئيا أو كلياً .

٢ – إجراءات التشغيل مثل الإيجار والتعاقد مع آخرين خارج المشروع العام .

٣ – القوانين والقواعد واللوائح التى تشجع المنافسة .

٤ – تبنى سياسة نقدية ومالية أكثر تحرراً .

وعلى أى حال تركز هذه الدراسة على الخصخصة بوصفها تحويل ملكية المشروعات العامة من يد القطاع العام إلى الخاص، والسبب وراء ذلك أنها الطريقة الأكثر استخداماً فى حالة مصر.

ويقدم القسم التالى مناقشة موجزة لأهم مبررات الخصخصة، وأهم أسباب رفضها من قبل مهاجميها كما سنحاول فى فصول لاحقة أن نقدم دراسة أكثر تفصيلا لمبررات القطاع العام و كيف تحدّاها أنصار الخصخصة .

## ١-٣ لماذا الخصخصة؟

السبب الرئيسى للخصخصة هو تدنى أداء شركات القطاع العام (١) والمتمثل فى فشلها فى تحقيق معظم أهدافها. فعلى الرغم من جميع الاستثمارات والجهود الرامية إلى تحسين أداء القطاع العام أثبتت جميع الدراسات تقريباً أن أداء المشروعات العامة سواء فى الدول المتقدمة أو النامية أقل كثيراً من الأداء المرضى (٢) . وفى أغلب الحالات تحولت المشروعات العامة من مشروعات طموحة منتجة، إلى استنزاف للاستثمارات القومية.

إن القليل جدا من الأهداف الأصلية للمشروعات العامة قد تحقق بالفعل وأصبحت المشروعات العامة فى معظم الأحوال عبئاً على الاقتصاد يبتلع الموارد النادرة ويعوق النمو، وأدى انخفاض كفاءة المشروعات العامة إلى عجز كبير تم تمويله بطرق أثرت تأثيراً سلبياً على الاقتصاد .

إن الدعم والتسهيلات الائتمانية غير الاقتصادية Uneconomic Credit Facilities قد ساندت نظام المشروعات العامة لسنوات كثيرة، منحرفة بالمصادر المالية النادرة عن مشروعات الإنفاق العام التى تهدف إلى زيادة التنمية، مثل التعليم، كذلك عن أنشطة القطاع الخاص الأكثر ميلا إلى الاقتصاد، والتى ثبت أنها تنتج سلعة أفضل بثمن أقل. و قد أدى ذلك إلى التأثير السلبى على الأنظمة المالية والبنكية وعلى الاقتصاد ككل بدرجة يصعب علاجها فى كثير من الحالات وخاصة فى الدول ذات الدخل المنخفض والتى تميل إلى أن تكون لديها

---

(١) مشروعات القطاع العام أو المشروعات العامة كلاهما يشير إلى وحدات القطاع العام التى تتمتع بشخصية قانونية منفصلة ولها حساباتها ومصروفاتها وإيراداتها وحيث تقوم الحكومة بدور الصانع أو التاجر أو مقدم الخدمات.

(٢) قياس الأداء فى القطاع العام بمؤشرات مختلفة فى الدراسات المختلفة: عجز كلى فى الموازنة، تأثير على موازنة الحكومة ، معدل العائد على رأس المال المستثمر فى المشروعات العامة، التأثير على ميزان المدفوعات Balance of Payment والقدرة التنافسية الدولية International Competitiveness

أكبر نسبة من مشروعات القطاع العام على الرغم من أنها أقل قدرة على تحمل تبعات هذه المشروعات (النجار ١٩٨٩).

وعلى النقيض من ذلك ، فإن آليات السوق تنظم القطاع الخاص ، فسوق المنتجات ترشد الأسعار والإنتاج، بينما تحد سوق رأس المال من التكاليف. فإذا لم تتسم الشركة الخاصة بالكفاءة لن تستطيع بيع منتجاتها وبالتالى لن تحقق أرباحاً ، وستنتهى الشركات الخاسرة إلى الإفلاس Bankruptcy أو التصفية أو إلى إدماجها فى شركة اخرى ، فالاستثمارات تتجه بشكل آلى إلى ما هو أكثر ربحا وأكثر إنتاجا وأكثر كفاءة. (همنج Heming ، ١٩٨٨).

وهناك دراسات كثيرة (جلال وآخرون Galal et al ، ١٩٩٥) تبين أن الخصخصة الناجحة لقليل من المشروعات العامة من شأنها أن تحسن الأداء بشكل كبير فى المشروعات المخصخصة وغير المخصخصة [1] .ويمكن تحقيق ذلك كنتيجة للمنافسة المتزايدة والكفاءة المحسنة والعجز الأقل والتخصيص الأفضل للموارد . وقد دفع هذا كثيراً من المؤلفين إلى إعادة تقييم القطاع العام بمعيار مدى نجاحه فى تحقيق أهدافه.

كذلك أثبتت الدلائل العملية أن الخصخصة ترفع من مستوى الأداء ليس فقط فى الدول المتقدمة بل فى الدول النامية أيضا . وقد قام جلال وآخرون (١٩٩٤) فى دراسة صادرة عن البنك الدولى بتقييم المكاسب والخسائر الناتجة عن خصخصة اثنى عشر شركة تعمل معظمها فى أسواق غير تنافسية فى أربع دول مختلفة ( شيلى وماليزيا والمكسيك والمملكة المتحدة)، وقد وجدوا أن هناك مكاسب تحققت فى إحدى عشر حالة من الحالات الاثنى عشر تحت الدراسة ، وأنه لا توجد حالة واحدة خسر فيها العاملون على المستوى الاجمالى كنتيجة الخصخصة . وعلى الرغم من عدم إمكان تعميم نتائج هذه الدراسة كما بين المؤلفون – لأن العينة كانت صغيرة ولا تمثل عالم الشركات المخصصة– إلا أن النتائج لها دلالتها الواضحة فى دعم و تأييد الخصخصة . ( جلال وآخرون ، ١٩٩٤).

---

(١) يحلل تقرير البنك الدولى بعنوان البيروقراطيون فى مجال الأعمال تجربة اثنى عشرة دولة مع الخصخصة. وهو يقدم الدليل على المزايا العديدة لتنفيذ الخصخصة الناجحة وتشمل انخفاض العجز فى قطاع الدولة وزيادة الاستثمار فى المشروعات المخصخصة والإنتاج الأجود مقابل الأسعار الأقل (جلال أحمد Galal Ahmed ومارى شيرلى Mary Shirley وفيليب كيفر Philip Keefer ، ١٩٩٥، ص ٥٥-٩٦) .

وقد توصل مجنسون Megginson وناش Nash وفان رادنبورش Radendborch في ١٩٩٤ إلى نتائج مماثلة ( مجنسون وآخرون ،١٩٩٤) وقد غطت دراستهم العملية إحدى وستين شركة فى اثنين وثلاثين مجالاً صناعياً فى ثمانى عشرة دولة ، قارنت فيها أداء تلك الشركات المالى والتشغيلى قبل الخصخصة وبعدها ، فى الفترة من ١٩٦١ إلى ١٩٩٠ . وقد ساق المؤلفون أدلة قوية على أن الشركات موضوع العينة أصبحت بعد الخصخصة أكثر تحقيقاً للربح و زادت مبيعاتها الفعلية وزاد الإنفاق الاستثمارى بها وتحسنت كفاءتها التشغيلية، كما أنها خفضت ديونها وزادت توزيعاتها ، وزاد عدد موظفيها ، ومع ذلك فلابد من توخى الحذر عند تعميم هذه النتائج حيث أن عدد الشركات تحت الدراسة والتى تقع مراكزها الرئيسية فى دول نامية ، لا يتعدى من ثلاثة إلى اثنى عشرة شركة مما يجعل الدراسة أكثر تطبيقاً على الدول المتقدمة .

إلا أن هناك دراسة أخرى ( بوداركى وآخرين ، Boudarki et al ، ١٩٩٨) يمكن الأخذ بنتائجها بشكل أكثر دلالة بالنسبة للدول النامية ، فقد شملت الدراسة تسعاً وسبعين شركة حديثة فى الخصخصة على امتداد جغرافى واسع، ومستويات مختلفة من النمو على المستوى القومى، فى الفترة من ١٩٨٢ إلى ١٩٩٢ . وكان هدف بوداركى وجان كلودكوسيت Jean - Claude Cosset معرفة ما إذا كانت الخصخصة مرغوبة فعلا فى الدول النامية وما إذا كان أداء الشركات المخصصة ارتقى إلى مستوى توقعات الحكومات ومؤسسات التنمية . كما قيمت الدراسة تأثير الخصخصة على العمالة والهياكل الرأسمالية وسياسة أرباح الأسهم فى هذه الشركات وذلك بمقارنة الأداء فى ثلاث سنوات قبل الخصخصة وثلاث أخرى بعدها . وقد أظهرت الدراسة تحسناً ملموساً فى الربحية وفى الكفاءة التشغيلية وفى الإنفاق الاستثمارى لرأس المال وفى الإنتاج وفى التوظيف ونقصاً فى الاقتراض من البنوك وزيادة فى ربح السهم. وكانت نتيجة الدراسة أن الخصخصة تجلب معها ملاكاً خاصين يركزون بشكل أكبر على أهداف تحقيق الربح ويقومون بعمل استثمارات جديدة تزيد من الإنتاج والتوظيف مما يرفع من الكفاءة ومن ثم الربحية .

ويلخص كنت Kent الأساس المنطقى للخصخصة فى أربع أفكار بسيطة (كنت، ١٩٨٧).

- على من يريد الخدمات التى تقدمها الحكومة أن يدفع تكلفتها كاملة وذلك لأن من يستفيد من الخدمة هو الذى يتعين عليه أن يدفع تكاليفها بدلا من تحويلها على دافعى الضرائب.
- من الممكن أن يكون الإنتاج فى القطاع الخاص أكثر كفاءة وأقل تكلفة منه فى الحكومة بسبب المنافسة. فالمنافسة تضمن الجودة الأعلى والأسعار الأقل وإدخال التكنولوجيا الحديثة.
- سيكون المستهلكون أكثر رضا بوجود مجموعة متنوعة من مقدمى الخدمات البديلة بحيث يمكنهم أن يختاروا من بينهم من يريدون. فإذا لم يكونوا راضين عن السعر أو الجودة فيمكنهم أن يتجهوا إلى مورد آخر للخدمة. إن سوقاً بها العديد من مقدمى الخدمة ما هى سوق مهيكلة للوفاء بحاجات الأذواق المختلفة للمستهلكين.
- إطلاق عبقرية صاحب الأعمال Entrepreneur فى التجديد من شأنه إدخال أنظمة وتقنيات جديدة للخدمات ، وسيكون لأصحاب الأعمال الفرصة فى إيجاد طرق جديدة لمقابلة طلب المستهلكين بتكاليف أقل.

## ١-٤ الاعتراضات على الخصخصة

على الرغم من أن معظم الاقتصاديين يشجعون الخصخصة ويرون أن القطاع الخاص عادة أكثر كفاءة من القطاع العام وأن المنافسة دائماً ما تحسن الجودة فإن هناك آراء أخرى تقف موقفاً مضاداً للخصخصة ، ونسمع هنا وهناك عن إضرابات ضد الخصخصة ( مثل إضراب الجماهير ضد الخصخصة فى بورتوريكو [١] أو عن أحاديث و مقالات اقتصاديين معارضين للخصخصة، ومعظم هذه الآراء المعارضة يحركها الخوف من الآثار الاجتماعية السلبية للخصخصة .

ونضرب مثالاً على ذلك بالآراء التى عبر عنها برندان مارتن Brendan Martin فى جلسة لـ UNCTAS حول الجوانب الاجتماعية للخصخصة والمنافسة وتنظيم الاحتكارات المخصخصة ( مارتن Martin، ١٩٩٨ ) . ويعترف مارتن فى بحثه بخوفه من أن يفشل

---

(١) ظهر فى Puerto Rican News letter فى ٧ يوليو ، ١٩٨٨ و Peoples Weekly World فى يوليو ١٩٩٧ مطبوعات الحزب الشيوعى فى الولايات المتحدة الأمريكية

النموذج الليبرالى الجديد فى تحقيق نتائج إيجابية اقتصادية كانت أو اجتماعية على المدى الطويل .

ويقرر أن شبكات الأمان الاجتماعى التى يقدمها البنك الدولى، و المنشأة لمواجهة المشاكل المحتملة للخصخصة، غير كافية، وتحتاج إلى إعادة تصميم جوهرى. إذ يجب أن تسهم فى تحقيق التوظيف الكامل وتقليل الفقر وعدم استبعاد أعداد كبيرة من العاملين ومساعدة ضحايا التغيير على المدى الطويل. ويذكر مارتن أيضاً أن تجارب معظم الدول تؤكد أن الخصخصة أوجدت من المشكلات أكثر مما عالجت ، و يؤكد أن المنافسة ينبغى ألا تكون هدفاً فى حد ذاتها وأن الاحتكارات قد يكون لها ما يبررها فى ظروف معينة . ومثال على هذه الحالات هو عندما تزيد تكاليف المنافسة عن مزاياها أو عندما تقوم أجزاء رابحة فى الصناعة بدعم أجزاء أخرى خاسرة .

ويرى مؤلف آخر معارض للخصخصة هو إدوارد هرمان Edward Herman (هرمان وآخرون Herman et al ،١٩٩٧) أن الزعم بأن الكفاءة تزيد عندما تهدف الشركات إلى الربح فى ظل ظروف المنافسة ليس صحيحاً بالضرورة ، ويعتقد أن المنافسة تخلق أشكالها الخاصة من الضياع والتبديد Waste مثل الإعلان والنتائج السلبية المترتبة على وجود شركات صغيرة بدلاً من وكالة عامة واحدة كبيرة. كما يعتقد أيضاً أن المنافسة تحدث أضراراً اجتماعية كإغلاق المصانع وتدمير البيئة . و يؤكد أن الخصخصة العالمية هى «انتكاسة خطيرة للديمقراطية » وأن وراءها «تحالف الصفوة» ضد إرادة غالبية الشعب بهدف إضعاف نقابات العمال وتقوية الدعم للرأسمالية والتقليل من سلطة الحكومات لتحقيق مكاسب مالية ، وكل هذا ضد الديمقراطية.

كذلك يرى هرمان أن المجتمع المالى يمثل قوى أساسية وراء بيع الأسهم والخصخصة. فهو يذكر أن فى السنوات الأخيرة من بين كل ما قيمته ١٠٠ مليار دولار مبيعات سنوية لأسهم وأصول الشركات المخصخصة ، يذهب حوالى ٣ مليار دولار للمجتمع المالى (متوسط ٣% أتعاب ) .ففى بريطانيا وحدها كسب رجال البنوك والمحاسبون والسماسرة والاستشاريون والإداريون ١,١ مليار دولار أتعاب عن الفترة من ١٩٨١، إلى ١٩٨٨ . و قد زادت هذه

الأموال من تأييد المجتمع المالي للخصخصة، وقد لقى هذا تأييدا من البنك الدولى وصندوق النقد الدولى والولايات المتحدة الأمريكية .

وطبقا لهرمان فإن قوة أخرى وراء الخصخصة هى الشركات التى تسعى إلى شراء الأصول العامة والتى تعرضها الحكومة بأسعار منخفضة نسبياً لتشغيلها أو لبيعها، فهذه الشركات ترغب فى الاستفادة من التقييم المنخفض للأصول العامة. ويحذر هرمان من الفساد المتفشى فى كثير من تلك الحالات .

ويؤكد هرمان أن الخصخصة يجب ألا تكون وسيلة لمعالجة قصور الميزانية وتمويل التحسينات فى البنية الأساسية ، فهذا القصور يمكن مواجهته عن طريق رفع الضرائب على القادرين أو إسقاط الديون فى حالة دول العالم الثالث، إلا أنه يتم تجاهل هذه الخيارات من وجهة نظره بسبب المكاسب المالية التى سبق ذكرها، بالإضافة إلى الضغوط التى يمارسها صندوق النقد الدولى.

كما يرى هرمان أن الوسيلة التى ترفع فيها الخصخصة من الكفاءة هى تخفيض تكاليف العمالة – فى أحيان كثيرة لأسباب سياسية – تاركة مشاكل العاملين بلا حل . ويقرر أن أى حكومة ترغب فى زيادة كفاءة الوحدات العامة بدون الخصخصة تستطيع أن تفعل ذلك. والدليل الذى يقدمه هو مجهودات إعادة الهيكلة الناجحة التى تبذلها الحكومات تمهيداً للخصخصة .

ويؤكد ويليام إجرز William Eggers وأدريان مور Adrian Moore (١٩٩٧) أنه فى كثير من الحالات لا تقتصر معارضة الخصخصة على إبداء الرأى فقط ، بل لقد تم رفع قضايا ضد الحكومة فى محاكم فى الولايات المتحدة ولا يزال البعض منها منظورا حتى وقتنا هذا. ومن المتوقع أن ينجح بعضها فعلاً فى تقييد مشروعات الخصخصة وبالذات فى الحالات التى يحل فيها محل الموظفين العموميين. وفى كاليفورنيا أعلنت المحاكم منذ وقت طويل أن دستور الولاية يمنع حكومة الولاية من إسناد أى عمل يمكن أن يقوم به الموظفون العموميين إلى جهات خاصة . ويكفل دستور كولورادو حماية مماثلة وينص على عدم إسناد أى مهمة يقوم بها موظف عمومى إلى القطاع الخاص. وفى هاواى قررت المحكمة العليا بالولاية فى ١٩٩٧

أن دستور الولاية يحمى أوضاع الموظفين العموميين إلا فى حالة إعفاء قانون الولاية موقعاً عاما محدداً من الحماية ، ويرى المؤلف أن هذه الحالات وغيرها تؤكد الحاجة إلى إصدار تشريع عن الولاية يوضح القضية ويمنح الحكومات المحلية سلطة استخدام الخصخصة ، كما تعد هذه الحالات دليلا على أن هدف الحكومة الرئيسى يجب أن يكون كيفية تقديم أفضل خدمة للجمهور بأقل التكاليف. ويمكن أن يتم ذلك أحيانا عن طريق الخصخصة وأحيانا عن طريق آخر لكن يجب أن يكون للحكومات الحق فى الاختيار . كما تؤكد أيضاً انه على الرغم من أن الموظفين العموميين يستحقون المعاملة العادلة فإن الحكومات تهدف إلى خدمة المواطنين ودافعى الضرائب وليس الموظفون العموميون فقط .

ويقرر هندرسون Henderson أنه يمكن تحييد معارضة الخصخصة عن طرق تقديم نصيب منها فى المكاسب إلى الخاسرين المحتملين (هندرسون Henderson ، ١٩٩٦) . وقد تم ذلك فى إنجلترا بتحويل أكثر من ٨٢% من الأسهم المصدرة حديثاً فى National Freight Corporation إلى الموظفين الحاليين والسابقين . كما تم أيضاً عن طريق السماح للمستأجرين بشراء الوحدات التى يستأجرونها من الحكومة بأسعار منخفضة حتى تتخلص الحكومة من المنازل التى كانت تؤجرها بأسعار منخفضة لا تكفى حتى لتغطية نفقات الصيانة، وقد نحت حكومة المكسيك منحى مشابها بتقديم القروض لنقابات العمال مما مكنها من شراء ٤,٤% من شركة التليفونات. كما نجح المسئولون فى تشيلى أيضا فى خصخصة ٥٢% من الأرض الزراعية التى سبق مصادرتها عن طريق بيعها بأسعار أقل من أسعار السوق إلى العمال الزراعيين . وفى الأرجنتين تم تحييد معارضة العمال للخصخصة عن طريق تقديم مزايا ترك الخدمة والتى كثيراً ما كانت تزيد عن أجر عام كامل.

فى النهاية يمكن أن نستخلص مما سبق أن للخصخصة مزايا إيجابية كثيرة وخاصة فى قطاعات معينة ولكننا لابد أن نكون مدركين إلى أن تطبيقها قد يواجه ببعض المشاكل، ومنها على سبيل المثال البطالة، والاتجاهات الأيدولوجية ومقاومة المستفيدين وفى بعض الأحيان المديرين والعاملين فى الشركات، وهى مشكلات يثيرها معارضو الخصخصة كأسباب لمراجعة موقف الحكومة، ولذلك فلابد من المقارنة بين النتائج الإيجابية للسياسة الجديدة والمشاكل المحتملة التى ستواجهها عملية التنفيذ عند التطبيق فى قطاع معين.

## ١-٥ كيف تناول الكتاب والمؤلفون الخصخصة فى مصر ؟

كان كتاب «التخصيصية » لصديق عفيفى (١٩٩١) . من أول الكتابات عن الخصخصة فى مصر ، وقد تناولت دراسته مبررات إنشاء القطاع العام، ووصف لحالته فى ذلك الوقت، مع توضيح لأهمية تطبيق الخصخصة، وأيسر الطرق لذلك، كما قام بعرض بعض المشكلات التى يمكن أن تحدث وكيفية مواجهتها.

بالرغم من تفاؤل فيليب مور Philip Moore (١٩٩٨) بنتائج الإصلاح الاقتصادى فى مصر إلا أنه يلفت النظر إلى العديد من الآثار الاجتماعية المحتملة مثل البطالة والزيادة فى الأسعار التى تنتج عن الإصلاح والخصخصة والتى يمكن أن تؤدى إلى معارضة فئات كثيرة من الشعب المصرى. وموظفو الحكومة هم بالتأكيد أكثر المجموعات تأثراً بسياسية الخصخصة الجديدة . وهم قد يقاوموا هذه السياسة بدافع عدم الإحساس بالأمان فى وظائفهم أو خوفا من فقد المزايا التى يتمتعون بها . كما يمكن للأحزاب والمجموعات السياسية المعارضة من المتطرفين الإسلاميين أن تقاوم الخصخصة خوفاً من أثارها الاجتماعية.

ويتفق جلال (١٩٩٥) مع مور (١٩٩٨) على أن الاقتصاد المصرى قد تحسن كنتيجة للإصلاحات الاقتصادية ولكنه لا يزال يرى بعض المعوقات، ويشير إلى أن الإصلاحات الاقتصادية قد نجحت فى تقريب أسعار الصرف والفائدة إلى قيمتهما الحقيقية فى السوق ، وفى تخفيض التضخم والعجز المالى، إلا أن الإصلاح المؤسسى Institutional Reform لم يزل يحتاج إلى الكثير من التطوير. وطبقاً لدراسته فإن الشركات تجد عدم استقرار الأنظمة هو أكبر عائق لها ويلى ذلك البيروقراطية الزائدة وضعف القدرة على تفعيل العقود. كما يرى أن نتائج الإصلاح المؤسسى يمكن تعظيمها بتقليل عدم التأكد وإصلاح النظام الضريبى، وفى كثير من الحالات تكون بمزيد من المنافسة والخصخصة ، كما يرى أن الكثير من المشاكل الاقتصادية يمكن إصلاحها بمواجهة المشاكل المتراكمة من السنوات الماضية ، وما لم يتم تحرير الاقتصاد، والتأكد من تنفيذ العقود المبرمة، وزيادة التزام الحكومة بسياسات الإصلاح فلن يتحقق النمو الاقتصادى المنتظر على المدى الطويل.

وباختصار فإن هذه الدراسة تؤكد على أهمية إصلاح وإعادة هيكلة المؤسسات المختلفة كنواة للإصلاح الاقتصادى مما دفع الكاتبة لتخصيص فصل كامل من هذا الكتاب لدراسة هذا الموضوع (الفصل السادس من هذا الكتاب) .

ومن الموضوعات التى تتصل بإعادة الهيكلة ، إدارة القوى العاملة والبطالة المحتملة ، والتى تناولها رجائى أسعد (١٩٨٩) فى بحثه عن برامج المكافأة للعمالة الزائدة فى القطاع العام وهدف البحث كان تقدير المستحقات للعاملين بالقطاع العام فى حالة تركهم للعمل وتقدير خطط للتعويض الاختيارى بشكل عادل للعاملين بأقل تكلفة ممكنة للمشروع. وقد اقترح الكاتب العديد من النماذج التى يمكن استخدامها بشكل عملى ، وتتفق الباحثة مع الكاتب فى أن القوى العاملة وكيفية التعامل مع البطالة من أهم معوقات إصلاح القطاع العام فى مصر، مما دفعها لتخصيص فصل لمناقشة هذا الموضوع (الفصل السابع من هذا الكتاب).

ومن أكثر الدراسات المتصلة بهذا الكتاب بحث أنور الغاتيت (١٩٨٨) والذى يناقش توقعاته بالنسبة للمديرين والعاملين فى أحد الفنادق التى تحولت إدارتها للقطاع الخاص. وكان هدف الدراسة بحث كيف تعاملت المستويات التنظيمية المختلفة مع التحول إلى القطاع الخاص وبالذات فيما يخص التعيينات ، والسلطة ، وتفويض المسئوليات ، وتوقعات الموظفين، وتدور الدراسة حول حالة عملية واحدة توضح التغيير ومقاومته واتجاهات العاملين وتستعرض الدراسة المشاكل السابقة والحالية فى الفندق فتذكر أن عدم المتابعة وتحديد المشكلات عند حدوثها كانا من نقاط ضعف الإدارة السابقة ، أما بالنسبة للمشاكل التى تواجه الإدارة الحالية فتتلخص فى انخفاض معدل التجديد ومقاومة القوى العاملة للتغيير . كذلك ذكر بعض العاملين غموض الموقف الجديد كأحد المشاكل الرئيسية فى ظل النظام الجديد .

ويؤكد الكاتب أن جميع هذه المشاكل متصلة يؤدى حل إحداها إلى حل الأخريات المتصلة بها . وهو ينهى بحثه باقتراحات عديدة لمواجهة بعض هذه المشكلات، ومن ضمن الحلول التى يقترحها زيادة مشاركة العاملين وتقوية شبكة الاتصالات مع إعطاء حق الشكوى للعاملين .

وفى دراسة أخرى تناولت داليا الدملاوى (١٩٩٣) اتجاهات وآراء المديرين فى قطاع الصناعات الكيماوية والسيراميك ، وقد استنتجت فى دراستها أن هذه الشركات تحتاج حتما إلى الإصلاح والذى لن يتم إلا بإزالة القواعد والقيود الخاصة بتحديد مكونات وتسويق المنتج النهائى، وإطلاق حرية شركات القطاع العام فى التعامل مع العمال، وتطبيق تكنيك أفضل لقياس الأداء، وبصفة عامة الاتجاه إلى نظام اقتصادى أكثر حرية. وهى تؤكد أن زيادة المنافسة فى البيئة المصرية هى أفضل طريقة لتغييركل من أدوار القطاع العام والخاص .

كما تعتقد الكاتبة أن اختيار التصفية للشركات الخاسرة لابد وأن يأخذ حقه فى التفكير والتطبيق كوسيلة لتخفيف الحمل المالى على القطاع العام وتحسين كفاءة شركات هذا القطاع. وهى بالتاكيد تنصح بسياسة الخصخصة بالرغم من أنها تثيربعض المشكلات، تلخصها فى ثلاث معوقات رئيسية: أولاً :المخاطر السياسية والتى يمكن مواجهتها بتوضيح مزايا السياسة الجديدة للجمهور؛ وثانياً إعادة الهيكلة والإصلاحات والتى لن يكون تنفيذها سهلا ، وهنا تقترح إنشاء مكاتب خاصة بذلك؛ وثالثاً مشكلة القوى العاملة والتى تؤرق معظم الكتاب.

ويدرس «أيمن دحروج » المشاكل الإدارية لتطبيق الخصخصة فى مصرفى بحثه المقدم سنة ١٩٩٥ ، فهو يركز على مشاكل التنفيذ والمعوقات الإدارية وقضايا العمال واتحادات العمال والتى تواجه عملية التطبيق , وتنتهى الدراسة بأن بطء التطبيق يرجع إلى أن سياسة الخصخصة سياسة جديدة نسبياً لم تتاح للمديرين فرصة لفهم متطلباتها والتعود عليها ، كما يعتقد دحروج أن القوى العاملة غير متحمسة للنظام الجديد لأن ليس لها مصلحة فيه .

ومن الدراسات الحديثة فى الخصخصة ما كتبه محمد حسونة من مكتب قطاع الأعمال العام ( حسونة ، ١٩٩٧ )عن الخصخصة فى مصر، فقد تطرق إلى الإطار القانونى والإصلاحات الأخيرة وبرامج الخصخصة، وحدد فى دراسته بعض عوامل النجاح والتى لابد من توافرها عند تخطيط برامج الخصخصة، وأهمها الشفافية وضمان توافر المعلومات وتوصيل أهداف الخصخصة إلى جميع الأطراف، يليها تطوير قدرات القائمين على سوق المال، وأخيرا محاولة توسيع قاعدة الملكية، وهو يرى أنه لابد من إعادة النظر فى إجراءات التقييم وتوخى الحذر عند التعامل مع رؤوس الأموال الأجنبية ويعتبر التخلص من

المشروعات العامة غير المستخدمة هو الأولوية الأولى ، ويؤكد أنه لابد من منع القطاع العام من أى استثمارات جديدة ، كما ينصح بإعادة الهيكلة مع مراعاة العمال وتطبيق برامج للمكافآت والمعاشات المبكرة، ويرى أنه لابد من الاستفادة من تجارب الدول الأخرى المثيلة، ويحذر من البيع المباشر لاتحاد العاملين المساهمين ESAs ، وينصح بتحسين التسويق وإنهاء إجراءات تسجيل أراضى شركات القطاع العام .

ومن الدراسات بالغة الأهمية عن الخصخصة فى مصر دراسة للدكتور مختار خطاب (١) بعنوان «معوقات الخصخصة فى التجربة المصرية» (خطاب ، ١٩٩٨) تناقش الدراسة العوائق السياسية والقانونية وتلك التى تتعلق بالتنفيذ التى تواجه الخصخصة والحلول التى تبنتها الحكومة لمواجهة هذه المشكلات . وتبين الدراسة كيف تم تحييد المعارضة السياسية من الهيئات التنفيذية الحكومية عن طريق إشراك رؤساء هذه الهيئات فى اللجان الوزارية وحلقات البحث والدرس والتى تهدف إلى وضع خطط الخصخصة فى مختلف القطاعات الحكومية .

كما تبين الدراسة كيف تم التعامل مع الكتاب فى وسائل الإعلام المعارضة عن طريق الاجتماعات اليومية مع وزير قطاع الأعمال العام، وكذلك عن طريق مركز القاهرة للمعلومات الاقتصادية بالتعاون مع صندوق النقد الدولى لتوفير المعلومات الصحيحة عن الخصخصة ، وكيف أن هذه المجهودات قد أثرت فى الرأى العام تأثيراً حسناً. كما تمت مواجهة المعارضة داخل الهيئة التشريعية عن طريق الاتصال المباشر بأعضاء مجلس الشعب خالقة بذلك حوارا حول القضايا الرئيسية المتصلة بالخصخصة يجاب فيه على تساؤلاتهم عن طريق أنظمة إعلام المديرين وأنظمة دعم القرارات والتى نشأت خصيصاً لهذا الغرض، كما تم تقديم الدعم للدفاع فى القضايا التى رفعها بعض الأعضاء المعارضين يدفعون فيها بأن الخصخصة غير دستورية . وقد حسمت المحكمة الدستورية العليا هذا الأمر بحكمها بأن الخصخصة عمل لا يتعارض مع الدستور . أما العوائق القانونية التى تمنع بيع شركات قطاع الأعمال فقد تمت مواجهتها عن طريق إصدار القانون ١٩٩١/٢٠٣ الذى يسمح ببيع شركات القطاع العام والقانون ٩٥/ ١٩٩٢ الذى ينظم إقامة وتنظيم صناديق الاستثمار وأسواق رأس

---

(١) تم تعيين الدكتور مختار خطاب فيما بعد وزيراً لقطاع الأعمال العام فى مصر

المال واتحادات العاملين المساهمين، وكذا إقامة وإدارة شركات السمسرة . وكانت الحلول المتصلة بالعوائق الاجتماعية تشمل المفاوضات مع نقابات العمال ومنح برامج التقاعد المبكر الاختيارية وبصفة خاصة حل مشاكل العمالة قبل تنفيذ الخصخصة . أما القيود المتعلقة بالتفاوت الكبير فى تقييم الشركات فقد تمت مواجهتهما عن طريق عدم السماح لأى مسئول باتخاذ القرار بمفرده بل تقوم بذلك لجنة من سبع مؤسسات على الأقل بشرط أن يؤخذ القرار بالإجماع . كما تغلبت التجربة المصرية على ندرة المال عن طريق قبول منح من الدول الأخرى ، وتمت مواجهة الهبوط فى سوق الأسهم عن طريق استخدام طرق أخرى للبيع . وينهى خطاب دراسته بتقرير أن التجربة المصرية نجحت تماما فى مواجهة معوقات الخصخصة .

## ١-٦ طرق الخصخصة

هناك طرق عديدة للخصخصة (فويلستيك، ١٩٨٨) يمكن أن تستخدم منفصلة أو مجتمعة ويعتمد اختيار أنسب طرق الخصخصة على ظروف كل دولة وأولوياتها وقواها الاجتماعية والسياسية وقوة سوقها المالية الحالية .كما يعتمد أيضاً على الشركة نفسها وعلى أى قطاع من قطاعات الأنشطة تعمل فيه وعلى سجلات أدائها السابقة وعما إذا كان المطلوب خصخصة كاملة أو جزئية . ونورد فيما يلى الإجراءات المختلفة (١) .

### جدول ١ ـ ١ : طرق الخصخصة

| الإجراءات | الخصائص |
| --- | --- |
| إصلاحات السياسة الاقتصادية | يتم تغيير السياسات الاقتصادية الرئيسية لكى تناسب اقتصاد السوق أكثر من الاقتصاد المخطط مركزياً |
| اعتماد الحكومة المتزايد على القطاع الخاص لتمويل وإنشاء وإدارة الأعمال الحكومية. | يمكن أن يكون ذلك فى المشروعات الجديدة حيث يحل القطاع الخاص محل الحكومة فى إنشاء وتشغيل وتمويل مهام كانت الحكومة تقوم بها (مثل مشروعات البنية الأساسية Infrastructure |

(١) سنناقش تقنيات التقييم فى فصل مستقل.

| | |
|---|---|
| | ومحطات التليفزيون الخاصة ... الخ ) كما يمكن أن يكون أيضا فى المشـروعـات المسـتـمـرة والتى تمول عن طريق إيرادات الحكومة وتحولت الآن إلى نفقات مباشرة يدفعها المستفيد من الخدمة (مثل طريق القاهرة / الإسكندرية والذى يمول عن طريق رسوم العبور) . |
| إصـدار سندات المشـاركـة فى الدخل Revenue Participation Bonds | تصدر الحكومة شهادات المشاركة فى الدخل بشأن مشروع معين (١) . |
| إعـادة تنظيم المشـروعـات العـامـة بطريقة تسهل خصخصتها باستخدام أى من الأساليب الفنية المختلفة. | يمكن أن يتم ذلك عن طريق تفتيت الشركات العامة إلى كيانات منفصلة تسمح بخصخصة كل كيان منفصل أو كجزء من مجموعة (مثل بيع شيراتون القاهرة والذى كان جزءا من شركة إيجـوث EGOTH وبيعه ككيان منفصل) أو عن طريق إعادة تنظيم المشروعات العامة بحيث تكون شركات قابضة وتابعة، و تمتلك الشركة القابضة أسهم الشركة التابعة وتكون حرة فى بيعها بالتدريج. |
| طرح الأسهم للجمهور فى اكتتاب عام. | فى هذه الطريقة تعرض الحكومة أو الشركة القابضة (فى حالة مصر) بعض و كل أسهم المشروع العام للجمهور، وتتحول الشركة إلى شركة مخصخصة بشكل كامل أو إلى شركة مشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص. |
| البيع الخاص للأسهم | وكالحال فى الطريقة السابقة يعتبر المشروع العام مشروع مستمر Going Concern ولكن فى هذه الحالة تطرح الحكومة أو الشركة القابضة كل أو جزء من أسهم الشركة لمشتر واحد أو مجموعة مشترين معروفين مسبقاً . |
| بيع أصول منفردة تملكها الشركة | هنا تبيع الحكومة أصولا معينة أو مجموعة من الأصول إلى مشترين خاصين مباشرة، أو عن طريق غير مباشر، أو بالإسهام فى شركات جديدة وبيع الأسهم التى تحصل عليها فى المقابل فيما بعد. وعادة ما تستخدم هذه الطريقة كخطوة نحو البيع الكلى للشركة أو عندما تعتبر بعض الأصول المعينة ذات نشاط متميز (مثل بيع جراج أو مبنى معين أو قطعة أرض تملكها الشركة) . |

(١) أصدرت تركيا سندات دخل لكوبرى البوسفور وسد كيبان H Keban Dam

| | |
|---|---|
| السماح باستثمار خاص جديد فى الشركة [1] | فى هذه الحالة لا تبيع الحكومة نصيبها فى الشركة لكنها تزيد من رأس مال الشركة عن طريق طرح أسهم جديدة للاستثمار الخاص وبهذه الطريقة تزيد من عدد الأسهم مع التخفيف من وضع الأسهم ، وتستخدم الأموال الناتجة عن بيع الأسهم فى إعادة التأهيل Rehabilitation أو التوسع Expansion |
| شراء الشركة بالكامل بواسطة الإدارة والموظفين[2] | فى هذه الحالة يكون المديرون والموظفون والعمال هم المشترين الأساسين للأسهم، و هم يشترون الأسهم عن طريق تسهيلات انتمائية. |
| عقود إيجار وعقود إدارة | فى العادة لا يوجد نقل للملكية فى هذا النوع من الخصخصة .فعقود الإيجار وعقود الإدارة هى تسويات يتم بمقتضاها استخدام إدارة القطاع الخاص مقابل المكافأة عن فترة زمنية معينة (مثل الإدارات الأجنبية بالفنادق). |

وعند تطبيق الخصخصة من المهم أيضاً تحديد ما إذا كانت الحكومة تنوى تبنى سياسة تبدأ من أعلى الهيكل التنظيمى إلى أسفل Top-down Approach أوالعكس Bottom- up Approach . ويرى دونالدسون ( Donaldson ١٩٩٥) أن اختيار أفضل طريقة للتطبيق تعتمد على مدى التزام الحكومة بالخصخصة ومدى قوتها فى تطبيقها. إذا كان الالتزام قويا يمكن تطبيق السياسة الأولى ، و يذكر الكاتب بيرو كمثل حى على ذلك حيث نجحت حكومتها فى التركيزعلى الأهداف الاقتصادية فقط بلا تعطيل من مقاومة المعارضين للخصخصة فأنجزت مبيعات كبيرة فى فترة قصيرة. أما إذا كانت المقاومة قوية فلابد من إتخاذ سياسة تبدأ من أسفل الهيكل التنظيمى إلى أعلى، فتبدأ الحكومة بإقناع الموظفين والعمال فى جميع المستويات فى المشروع بالسياسة الجديدة وقد طبق ذلك بنجاح فى روسيا بمساعدة الهيئات المالية مثل صندوق النقد الدولى.

(١) انظر Cook, Paul and Colin Kirkpatric(editors), Pivatization in Less Developed Countries. Wheatsheaf, Sussex , 1998

(٢) فى مصر تم إنشاء صندوق خاص سمى اتحاد العاملين المساهمين لتسهيل هذا النوع من البيع وتم بهذه الطريقة فعلا بيع نسب مئوية مختلفة من ٢٢ شركة.

هناك إذن طرق عديدة لتطبيق الخصخصة ، ولإنجاح تنفيذها لابد من التغيير فى القوانين وفى سياسات وأنظمة الشركات، كذلك لابد من سياسة تسويق كفء وشبكة اتصالات و معلومات جيدة . كما يلزم التعامل مع مقاومة معارضى السياسة الجديدة فى العديد من المستويات وقد دفع ذلك الكاتبة لتلخيص متطلبات الممارسة الجيدة للخصخصة لمقارنتها بالواقع المصرى فيما بعد ، وهذا فى الجزء التالى مباشرة.

## ١-٧ الممارسة «الجيدة» للخصخصة

### ١-٧-١ آراء عامة

لم ينعكس الإجماع شبه التام فى الرأى على الأداء غير المرضى للمشروعات العامة على حجم أو سرعة برامج الخصخصة فى الدول المتخلفة ، وعلى الرغم من إعلان كثير من الحكومات عن خطط متفائلة لبيع وإصلاح المشروعات العامة فلم نلحظ إلا إنجازا ضئيلا خاصة فى الدول النامية. وقد جاء فى تقرير البنك الدولى «البيروقراطيون» فى مجال الأعمال (جلال وآخرون , ١٩٩٥) أن جهود تحويل الملكية إلى القطاع الخاص فى الدول النامية فى غير الاقتصاديات الانتقالية، لم تتجاوز متوسط ثلاثة مشروعات فى السنة على الرغم من أن معظم هذه الحكومات تمتلك مئات الشركات. ولم تزل المشروعات العامة، طبقا لأبحاث الكاتب فى سنة ١٩٩٥ ، تمثل فى المتوسط حوالى ١٤% من إجمالى الناتج المحلى فى معظم الدول النامية. أما فى مصر فتذكر إحصائيات ١٩٩٥ أن القطاع العام يمتلك أصولا صافى قيمتها [١] ٤٣٩.٦٢٩ مليون جنيه ويوظف حوالى ١,٩٣٥,٠٠٠ من العاملين (المطبوعات الداخلية للمكتب الفنى لقطاع الأعمال العام ، ١٩٩٥) .

ومن الواضح أن ممارسات الخصخصة تؤدى إلى درجات مختلفة من النجاح فى الدول المختلفة ، وتختلف الأسباب من دولة إلى أخرى. فبعض الدول تواجه مشكلات أثناء التنفيذ والبعض الآخر يواجهها فى البداية عند مستوى وضع السياسة . ويمكن أن يرجع ذلك إلى غياب الخطة المتكاملة ونقص الالتزام والمقاومة القوية أو ببساطة لأن الخصخصة غير مرغوب فيها من قبل المسئولين عنها.

---

(١) لا تشمل الإنتاج الحربى

وعن طريق استخدام ثلاثة مؤشرات للأحداث (العائد المادى للمشروعات العامة والإنتاجية والعجز الناتج عن استثمار المدخرات (Savings Investment Deficit تناول جلال وآخرون ( ١٩٩٥) نتائج الإصلاح فى المشروعات العامة فى اثنى عشرة دولة مختلفة بالبحث. وكان هدف الدراسة إثبات العلاقة بين النجاح فى تحسين أداء المشروعات العامة والمدى الذى وصل إليه استخدام كل دولة لمكونات إصلاح خمسة يوصى بها المنظرون Theorists والممارسون على نطاق واسع و هى تحويل الملكية إلى القطاع الخاص والمنافسة والموازنات الصعبة Hard Budgets وإصلاح القطاع المالى والتغيرات فى العلاقة المؤسسية Institutional Relationship بين المشروعات العامة والحكومات.

وتنتهى الدراسة إلى أن أنجح المصلحين استخدموا المكونات الخمسة معاً كعناصر تكمل بعضها بعضاً فى إطار خطة شاملة. أما الدول الأخرى الأقل نجاحا فقد اتبعت استراتيجية أقل شمولاً ترتكز على مكون واحد أو اثنين وتغاضت عن باقى المكونات وكانت النتائج الرئيسية للدراسة هى :

– تصرف مصلحو المشروعات العامة الناجحون فى عدد أكبر من المشروعات العامة.

– أدخل مصلحو المشروعات العامة الناجحون المزيد من المنافسة وحرروا التجارة .

– صعب مصلحو المشروعات العامة الناجحون من موازنات تلك المشروعات العامة، فقد خفضوا أو ألغو الدعم المباشر والمستتر ، كما أعادوا النظر فى قواعد الائتمان واضعين قواعد ذات طابع تجارى أكبر.

– كما أصلحوا القطاع المالى بدعم الإشراف واللوائح ، والتخفيف من الرقابة على أسعار الفائدة ، وخفض الائتمان المباشر Direct Credit، وتخفيف ضوابط القيد Restrictions Entry ، وخصخصة البنوك.

– حاول المصلحون الناجحون وغير الناجحين على السواء أن يحسنوا من هياكل الحوافز بتغيير العلاقة بين مديرى المشروعات العامة والحكومة. فقد أعطى المديرون استقلالاً Autonomy أكبر وأنشئت أجهزة جديدة للرقابة وتم تحرير عقود إدارة مختلفة.

وانطلاقاً من النتائج التى تحققت فى الدول الاثنى عشرة المختلفة وضعت نفس الدراسة ثلاثة شروط يجب توافرها فى الدولة لكى تكون مستعدة للإصلاح: الرغبة السياسية

Political Desirability وإمكانية وواقعية التنفيذ على المستوى السياسى Political Feasibility والمصداقية Credibility .

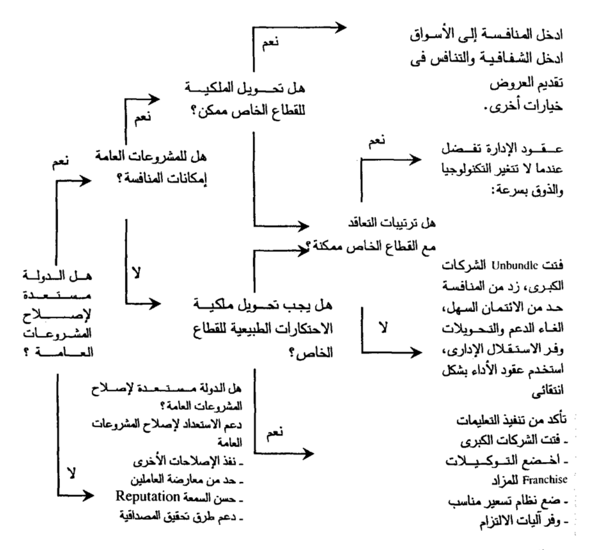
- يكون الإصلاح أمراً مرغوباً فيه عندما تفوق مزاياه السياسية تكاليفه السياسية ، ويمكن أن يحدث هذا عندما لا يكون الخاسرون من إصلاح المشروعات العامة جزءاً هاماً من المجموعات التى تساند القيادة، أوعندما تجعل الأزمة الاقتصادية المشروعات العامة باهظة التكاليف فى حالة الاحتفاظ بها.
- يكون الإصلاح ممكنا على المستوى السياسى عندما يكون لدى القادة القدرة على تغيير تأييد الكيانات الحكومية ذات الصلة، والقدرة على مواجهة المعارضة للإصلاح.
- تصبح لدى الحكومة مصداقية عندما تؤمن الأطراف المعنية المختلفة بأن الحكومة ستفى بوعودها ، وعلى سبيل المثال يجب أن يرى المستثمرون أن الحكومة لن تعيد تأميم المشروعات العامة التى تمت خصخصتها ويجب أن يثق المديرون والموظفون فى أن الحكومة ستقدم التعويض الذى وعدت به أيا كان.

وتؤكد الدراسة (جلال وآخرون ١٩٩٥) أن مجهودات الإصلاح تنجح فقط عند الوفاء بهذه الشروط الثلاثة ، ومن هنا وطبقا لما يقوله المؤلفون فإن بذل هذا المجهودات دون التأكد من استيفاء الشروط الثلاثة هو تبديد للجهد والمال . وانطلاقا من هذه النتائج صمم المؤلفون شجرة قرارات مفيدة (شكل ١-٢) تبين الاختيارات الكثيرة التى تواجهها الحكومة خلال مراحل الإصلاح المختلفة مؤكدين على أهمية الترتيب المنطقى للخطوات المختلفة، مع التأكيد فى نفس الوقت على أن الدولة مستعدة فعلا للإصلاح وبدء الخطوة الأولى. إن مدى استعداد دولة ما للخصخصة – طبقاً لما يراه المؤلفون – هو مسألة وفرة Abundance الشروط الثلاثة وهى الرغبة السياسية وإمكانية وواقعية التحقق والمصداقية. وتبين شجرة القرارات أيضاً أهمية إتمام مرحلة الإعداد قبل البدء فى وضع برامج الخصخصة .

وعلى الرغم من أننا نتفق مع التحليل المبين فى الشكل إلا أننا نرى أن الشروط الثلاثة الرغبة وإمكانية وواقعية التحقق والمصداقية يجب أن تتواجد بوفرة ليس فقط على مستوى وضع السياسات بل أيضاً على مستوى التنفيذ. فإن لم تكن الخصخصة مرغوباً فيها أو كانت

غير ممكنة التحقق أولا تتمتع بالمصداقية على مستوى التنفيذ سيكون تطبيقها أمراً مستحيلاً. ولقد أعطانا هذا الحافز لدراسة ما إذا كانت الرغبة وإمكانية وواقعية التحقق والمصداقية متوفرين فى مصر على كلا المستويين، مستوى وضع السياسات ومستوى التنفيذ، وبناءً عليه تم بحث ما إذا كانت مصر مستعدة فعلاً للخصخصة .

## شكل ١-٢: شجرة قرارات إصلاح المشروعات العامة




المصدر: Galal , Ahmed, Mary Shirley and Philip Keefer, Bureaucrats in Business: the Economies and Politics of Government Ownership. published for the World Bank, Oxford University Press, New York, September, 1995.

ويلاحظ أن النموذج لا يذكر شيئاً عن دور اتجاهات المديرين فى عملية الإصلاح ، وهو يهمل تماما آراءهم ودوافعهم Motives ومدى موافقتهم على سياسة الخصخصة بشكل عام وعلى هذه الخطوات بشكل خاص. ويركز النموذج على ما إذا كانت الدول مستعدة فعلا للخصخصة وعلى إجراءات الإصلاح المختلفة وإعادة الهيكلة فى الوقت الذى يهمل فيه تماماً دور المديرين وما إذا كانت آراؤهم تؤثر على الموقف. وبالرغم من أن تغيير علاقة المديرين بالحكومة وحوافز الإدارة يتم مناقشتهما فيما بعد فى كتاب جلال إلا أن الكتاب لم يبحث فى مدى موافقة المديرين على إجراءات الإصلاح المختلفة. وهذا ما تحاول هذه الدراسة أن تقوم به.

وتأخذ الدراسة الحالية فى اعتبارها أن آراء المديرين واتجاهاتهم يمكن أن تلعب دوراً حاسماً فى وضع خطط الخصخصة وعليه فقد ركزت على بحث دورهم واتجاهاتهم وما إذا كانت تؤثر على تنفيذ الخصخصة بأى شكل من الأشكال.

وتحاول هذه الدراسة أن تبحث مدى التزام الحكومة المصرية بالخصخصة وما إذا كانت هناك أية مشكلة تواجه عملية التنفيذ .وتبحث أيضاً دور اتجاهات المديرين باعتبار أن آرائهم واتجاهاتهم يمكن أن تلعب دوراً حاسماً فى وضع خطط الخصخصة فى محاولة لاكتشاف ما إذا كان المديرون يساهمون بشكل إيجابى أو غير إيجابى فى عملية التنفيذ السلس والسريع لها.

## ١-٧-٢ نموذج مقترح

استناداً إلى استعراض الكتابات السابقة [١] والأدلة التى يقدمها هذا الفصل والمقابلات التى تمت مع كبار المسئولين الذين يديرون برنامج الخصخصة فى مصر فقد صممت الكاتبة نموذجاً لما يمكن اعتباره ممارسة جيدة للخصخصة حيث تعتبر الخطوات المقترحة فى الشكل ١-٣ ضرورية للخصخصة السلسة والناجحة.

والمقصود من النموذج أن يكون معياراً إرشادياً Guideline Criterion لنا لتقييم سياسات وممارسات الخصخصة فى مصر، والهدف الرئيسى هو بحث تأثير التزام الحكومة واتجاهات المديرين على التنفيذ السلس.

---

(١) استخدمت فى هذا النموذج مراجع عديدة من بينها (جلال وآخرون ،١٩٩٥) و (عفيفى ١٩٩١.) و (برج، ١٩٨٧) و(فويستيك١٩٨٨.) و(راماندام ١٩٨٩.).

## شكل ١-٣ : خطوات الخصخصة : نموذج للممارسة "الجيدة"

**مستوى السياسة العليا**

(وهو أمر يتعلق إلى حد كبير بالالتزام السياسى والتنفيذ الفعال على مستوى السياسة)

* التحقق من أن الخصخصة مرغوبة فعلا
* وضع خطة لأصحاب المصلحة ومجموعات المقاومة
* وضع وتنفيذ برنامجاً شاملاً للإصلاح
* تغيير فى قوانين وأنظمة الشركات لكى تصبح أكثر ملاءمة للتنفيذ
* وضع خطة شاملة للخصخصة
* وضع برامج مناسبة وصارمة للخصخصة
* تشكيل هيكلاً مسئولاً عن تنفيذ البرنامج
* تحديد مستويات المسئولية عن التنفيذ بدقة بما يسمح بالمساءلة **Accountability** الفعالة.
* وضع نظاماً واضحاً للرقابة مع إجراءات المساءلة المطلوبة.
* تحديد الطرق المختلفة للتعامل مع القوى العاملة
* وضع خطة شاملة للتسويق
* وضع خطة إعلامية مساندة



**مستوى التنفيذ**

وهو أمر يتعلق أساساً بالاتصال الفعال والتنفيد الكفء)

أولا: مستوى الصناعة **Industry Level**

* توضيح البرنامج لكل المشاركين فيه
* إنشاء شبكة اتصالات لاكتشاف أى مشكلة وحلها
* وضع برنامج إعادة هيكلة للوحدات ذات الأداء المنخفض
* إختيار الشركات المرشحة للخصخصة
* تحديد طريقة الخصخصة المناسبة لكل شركة مرشحة
* استخدام طرق تقييم متعددة لكى تصل إلى أفضل سعر
* تطبيق أنسب تقنيات التسعير
* تجهيز المعلومات المرتدة **Feedback** لنظام الرقابة

**تابع شكل ١-٣ : خطوات الخصخصة : نموذج للممارسة "الجيدة"**



**ثانيا : مستوى المشروع**

* إعداد المشروعات المرشحة للخصخصة عن طريق :

- التأكد من أن المديرين على مختلف المستويات يفهمون الخصخصة جيداً وأن اتجاهاتهم نحوها إيجابية

- توضيح موقف القوة العاملة وتحديد البدائل مع التأكد من أنهم يقبلون السياسات الجديدة

- إعادة هيكلة الوحدة إذا احتاج الأمر إلى ذلك

- تصفية المواقف المتشابكة المتعلقة بالمزايا والعقود والالتزامات السابقة

* تطبيق أكثر تقنيات الخصخصة مناسبة للشركة

* إعداد المعلومات المرتدة لنظام الرقابة

## ١-٧-٢-١ مستوى السياسة العليا ( وهو أمر يتعلق إلى حد كبير بالالتزام السياسى والتنفيذ الفعال على مستوي وضع السياسات )

عند هذا المستوى يجب تخطيط ورقابة عملية الخصخصة بكاملها ، ويتضمن هذا المستوى إجراءات تحضيرية Preparatory ضرورية من شأنها أن تجعل البيئة أكثر استعداداً للتنفيذ السلس للخصخصة . وهذه الإجراءات تضمن توافر الشروط الثلاثة، الرغبة وإمكانية وواقعية التحقق والمصداقية (جلال وآخرون١٩٩٥,) التى سبق ذكرها ، ويوصى باتباع الخطوات التالية:

### * التحقق من أن الخصخصة مرغوبة فعلاً

يمكن اعتبار هذا الشرط أهم شروط الخصخصة. وطبقاً لتقرير البنك الدولى بيروقراطيون فى مجال الأعمال يكون الإصلاح مرغوباً فيه عندما تفوق مزاياه السياسية للقيادة تكاليفه السياسية. يحدث هذا عندما يفقد مؤيدو استمرار المشروعات العامة سلطتهم أو عندما تصبح مشكلات دعم هذه المشروعات العامة مكلفة بحيث يكون إصلاحها أفضل من وجودها (جلال و آخرون، ١٩٩٥ ) . ويحدث أيضا فى كثير من الحالات ضغط لا يستهان به من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى والمؤسسات الدولية الأخرى لتبنى الخصخصة كسياسة ، وقد يؤدى هذا إلى رغبة حقيقية فى الخصخصة أو القبول المرغم لها كبديل وحيد.

ومن الواضح أن الرغبة الحقيقية تسهل التنفيذ بدءاً من المسئولين على أعلى مستوى إلى أدنى مستوى فى التنفيذ ، قادة البرنامج غير الراغبين حقيقة فى الخصخصة إما سيعوقون التنفيذ أو سيفشلون فى إقناع مرءوسيهم على المستوى الأدنى بأهمية تنفيذ خطط الخصخصة المختلفة. وتكون النتيجة الحتمية تخلف برامج الخصخصة .

*** وضع خطة لأصحاب المصلحة المختلفين ومجموعات المقاومة**

من المؤكد أن يؤثر تطبيق سياسات الخصخصة على العديد من الأطراف، و أصحاب المصالح. فالحكومة والمسئولون فى الشركات والموظفون والعمال والمستثمرون المحتملون وقادة الرأى وحتى الجمهور عامة يؤثرون فى الخصخصة ويتأثرون بها سواء عن طريق مباشر أو غير مباشر. فمعظم أصحاب المصلحة هؤلاء يمكنهم أن يتحولوا إلى مجموعات مقاومة إذا لم يكونوا مقتنعين بأن السياسة الجديدة فى صالحهم وأن يكونوا راغبين فيها حقيقة خاصة وأن كثيراً منهم يمكن أن يفقدوا وظائفهم أو يفقدوا المزايا التى يتمتعون بها عن طريق انكمـــاش Shrinkage القطاع العام . وهذا هو السبب فى أن وضع خطة معدة جيداً لكل مجموعة من أصحاب المصلحة خطوة ضرورية فى مرحلة التخطيط والإعداد من شأنها أن تزيد الرغبة فى سياسة الخصخصة ومن ثم فهى تسهل التنفيذ. وتكون سياسة الخصخصة ممكنة التحقق إذا ما كان أصحاب المصلحة المتضررين المحتملين ومجموعات المقاومة المحتملة يعتقدون أن الخصخصة فى صالحهم .

وفى هذه المرحلة يجب البدء فى وضع الخطوط العريضة لخطة تسويق الخصخصة. ويجب أن يكون قادة الرأى أول من تتم مخاطبتهم لتعريفهم بإيجابيات وسلبيات The Pros and Cons النظام وأسباب ضرورة اتباعه. ويجب أن تكون المزايا بعيدة المدى على المستوى القومى واضحة للجميع. كما يجب إعلان سياسة الحكومة لمواجهة فقد الوظائف المحتمل. ويجب أن تتم الزيادة المحتملة فى الأسعار بالتدريج بدءاً بالبضائع غير الضرورية. إن الاتصال الجيد وتسويق سياسة الخصخصة بكاملها بصفة عامة يعد أمراً ضرورياً .

وتهدف هذه الدراسة إلى التركيز على إحدى مجموعات أصحاب المصلحة المعرضين لمخاطر الخصخصة فى المشروعات العامة و هم المسئولون فى الشركات القابضة Holding أو

التـابعـة Affiliated لتقييم اتجاهاتهم وأرائهم حول قضايا الخصخصة. وهدف الدراسة هو اكتشاف ما إذا كانت اتجاهاتهم وآراؤهم مواتية لتنفيذ سياسة الخصخصة •

*** وضع و تنفيذ برنامج للإصلاح الكلي Macro-reform :**

لكى تحقق الخصخصة نتائج ناجحة من الضرورى إيجاد مدخل متكامل Integrative • إن إعادة هيكلة أو خصخصة المشروعات العامة فى اقتصاد يعانى من مشكلات اقتصادية هيكلية أمر ضئيل الفائدة ، و التخلص من بعض المشروعات العامة الخاسرة أو إعادة هيكلتها قد يكون أمراً صعباً بسبب نقص رأس المال ومن شأنه فقط أن يخلق مشكلات بطالة فى مثل هذا الاقتصاد • إن من الضرورى إيجاد مدخل متكامل يعتبر الخصخصة جزءاً من إطار شامل لحل المشكلات الاقتصادية عموماً. إن التحويل الشامل للاقتصاد من نظام مخطط مـــركـــزى Centrally Planned إلى نظام اقتصاد حر أمر ينصح به الكثير من الخبراء والاقتصاديين لضرورة مواكبته بإصلاحات كثيرة. إذ يجب تحرير السعر من سيطرة الحكومة. ويجب تقليل أنظمة الدعم Subsidy Systems إلى الحد الأدنى ، كما يجب وضع السياسات المالية التى تحد من التضخم Inflation و تحقق الاستقرار فى أسعار الصرف Foreign Exchange Rates . كما يجب زيادة الإنتاجية Productivity ومعالجة البطالة Unemployment .

***تغيير قوانين وأنظمة الشركات لتصبح أكثر ملاءمة للتغيير**

لكى تكون الخصخصة ممكنة التحقيق فإن هناك دائماً الحاجة إلى إحداث تغيير فى الوضع القانونى للمشروعات العامة (وخاصة فى الاقتصاد ذى التوجه الاشتراكى Socialist Oriented) ويمكن أن تكون هذه التغييرات متعلقة بالإجراءات الماكرو اقتصادية التى توجه الاقتصاد نحو بيئة تسودها المنافسة الودية فى السوق أو إلى تغييرات على مستوى المشروع تسمح بتنفيذ الخصخصة مثل السماح ببيع ما تملكه الحكومة. كما أن التغييرات المصاحبة فى القوانين التى تحكم نظم الشركات ضرورية لخلق مناخ أكثر ملاءمة لتنفيذ الخصخصة بشكل سلس . كما يجب سن قوانين لسوق رأس المال ، وتشجيع الاستثمار الخاص وأن تكون قوانين العمل متمشية مع اقتصاد السوق .

* **وضع خطة شاملة للخصخصة**

يتم فى هذه المرحلة وضع خطة شاملة للخصخصة تشمل أولويات الحكومة وكيفية تحقيقها ومن سيكون المسئول ، والسلطات ، والمسئوليات ، والتوقيت الممكن (بالتقريب) ، والمشكلات المتوقعة ، وطرق معالجتها ، وطرق الرقابة على الخطط المختلفة .

وفى هذه المرحلة فإن القرارات بشأن أى من المشروعات العامة سيحتفظ بها وأيها ستباع أو ستعاد هيكلتها تتخذ هذه القرارات طبقا لأولويات الحكومة . وتعتبر الربحية وحجم ونوع النشاط والملكية والتكنولوجيا من بين عوامل كثيرة تحدد ذلك ويجب أخذها فى الاعتبار عند تحديد أى من المشروعات العامة التى سيتم البدء بها (عفيفى ، ١٩٩١)٠

وقد تختار الحكومات أن تبدأ بإعادة هيكلة المشروعات الخاسرة وبيع الشركات الرابحة لجذب مزيد من المستثمرين وقد تختار بيع الشركات الخاسرة للتخلص من عبئها بسرعة . فهناك متغيرات كثيرة تتحكم فى الاستراتيجية التى يجب اتباعها ، وعلى الحكومات أن تحدد أولوياتها فيما يتعلق بالحجم ٠

ففى المراحل الأولى يجب أن تبدأ البرامج ببيع الوحدات الأصغر لتسهيل عملية البيع ولزيادة عدد المستثمرين المحتملين. وفى بلاد أخرى حيث تكون أسواق رأس المال والأسهم متطورة تطورا كاملا يكون البدء بالمشروعات الأكبر أمراً ممكناً ومرغوباً فيه.

كما يمكن تحديد أولويات الخصخصة طبقا لأنشطة المشروع. فكثير من المشروعات العامة تعمل فى أنشطة تناسب بطبيعتها القطاع الخاص و ليس لها أهمية إستراتيجية . ويجب خصخصة هذه الشركات أولاً. وفى مصر يمكن أن تكون الأنشطة المرشحة للانتقال إلى أيدى القطاع الخاص أنشطة التجارة العامة والتوزيع والسياحة والفنادق والنقل والبناء والأنشطة التى تعتمد على التكنولوجيا المتقدمة. فمعظم هذه الأنشطة تحتاج إلى تطوير مستمر وتكون أكثر نجاحا فى أيدى القطاع الخاص (عفيفى ، ١٩٩١).

إن المشروعات العامة التى يشترك فيها القطاع الخاص بنصيب أكثر سهولة فى البدء بها. كما يجب أن تكون للشركات التى يكون من شأن بيعها تصحيح أوضاع احتكارية Monopoly Positions فى السوق أولوية فى برامج الخصخصة .

*وضع برنامجَ مناسباً وصارماً للخصخصة :

بعد توفير بيئة ملائمة للخصخصة ، وتبنى مدخلاً شاملاً للإصلاح ، ووضع خطة شاملة للخصخصة يجب وضع برامج محددة للخصخصة. ولكى نضمن تطبيق هذه البرامج المخططة يجب أن نتأكد من كفايتها Adequacy قبل التنفيذ، وإلا فإن كثيراً من المشكلات التى تعوق التنفيذ قد تنشأ. ويمكن أن يتحقق هذا من خلال التنسيق مع لجنة لاختيار المشروعات المرشحة للخصخصة على مستوى التنفيذ ٠

إن الثبات والصرامة فى البرامج المخططة تزيد من مصداقية سياسة الخصخصة برمتها. فإذا نفذت الحكومة خططها بالفعل فإن أصحاب المصلحة المتخوفين من مخاطر الخصخصة سيشعرون بأن :-

- الحكومة تعرف ما تفعل .
- وأنها ستوفى بالقطع بما وعدت به سواء للمستثمرين أو للمديرين أو للموظفين .

ومن الناحية الأخرى إذا لم تكن الحكومة صارمة جداً فى تنفيذ خططها فإن هذا بالقطع سينتقل إلى مستويات التنفيذ المختلفة وسيكون الرأى السائد على المستويات المختلفة للتنفيذ مجرد كلام وربما ينتج عنه إبطاء و ربما استحالة التنفيذ. كما أن المستثمرين المحتملين فى حاجة إلى أن يشعروا بجدية الحكومة لكى يفكروا فى مثل هذه الاستثمارات التى تستلزم عادة دراسة متأنية إلى حد كبير وتخطيط وقد تتضمن مخاطر كبيرة فى حالات كثيرة ٠

*تشكيل هيكلاً مسئولا عن تنفيذ البرنامج :

يجب تشكيل هيكلاً مسئولاً عن تنفيذ البرنامج تكون مسئوليته الرئيسية تنفيذ الخطة والبرامج المعينة. ويمكن عرض أى مشكلة تنشأ عند التنفيذ على لجنة الإشراف The Monitoring Committee ويجب أن يضم هذا الهيكل مسئولين عن التنفيذ يعملون طول الوقت ، وممثلين عن الجهات المختلفة المشاركة فى العملية يعملون بعض الوقت (مثل المديرين فى الشركات القابضة أو المسئولين فى سوق الأسهم Stock Market ) لكى يساعدوا فى التخطيط وتسهيل التنفيذ ٠

***تحديد المسئوليات بوضوح بما يسمح بالمساءلة Accuntability الفعالة**

إن تحديد المسئوليات بوضوح جزء مكمل Complementary لتكوين هيكل مسئول عن التنفيذ ، وهو شرط لنجاح التنفيذ ويسمح بالمساءلة فى حالة عدم تنفيذ الخطط ٠

*** وضع نظام واضح للرقابة Monitoring System مع إجراءات المساءلة المطلوبة**

إن المسئولية الرئيسية لنظام الرقابة يجب أن تكون ضمان سلاسة التنفيذ بلا عوائق. فبدون الرقابة الجيدة يمكن أن تترك المشكلات بلا حل وهكذا تعاق العملية بكاملها٠

*** تحديد الطرق المختلفة للتعامل مع القوة العاملة Work Force**

من بين أكبر المشكلات التى يمكن أن تؤثر على معدل سير الخصخصة القضايا المتعلقة بالقوة العاملة خاصة وأن الخصخصة قد تبدو للكثيرين فقداً للوظائف أو المواقع. وتتضمن الطرق المختلفة للتعامل مع مختلف مستويات القوة العاملة للتدريب ، وإعادة التدريب وبرامج التعويض Compensation Schemes المختلفة التى قد تتضمن حوافز للتقاعد المبكر early Retirement و البرامج التى من شأنها أن تساعد العاملين على إيجاد وظائف بديلة والبرامج التى تشجع على أن يعمل الموظفون لحساب أنفسهم Self-employment وخيارات أخرى كثيرة سيتم تناولها فى فصل مستقل . إن وضع وتنفيذ البرامج المناسبة التى يراها المديرون والموظفون والعمال عادلة سيقلل بالقطع من مقاومتهم وسيزيد من إمكانية تنفيذ برنامج الخصخصة بكامله.

*** وضع خطة شاملة للتسويق Marketing**

هناك حاجة إلى وضع خطة تسويق شاملة للإعداد والترويج Promotion لسياسة الخصخصة وبرامجها المختلفة ، ويجب تصميم الخطة على مستويات ثلاثة : يتعامل المستوى الأول مع جهود الترويج بصفة عامة مع وضع برامج مختلفة لأصحاب المصلحة . ويعنى المستوى الأخر بتسويق برامج معينة وخطط عمل تتضمن تفصيلات عن الشركات التى يراد

خصخصتها وطرق البيع المختلفة والمشترين المحتملين. وأخيراً يجب تصميم خطط تسويق منفردة للمشروعات العامة التى يراد خصخصتها محددة طريقة البيع والمشترين المحتملين والسعر وخطة الترويج .

إن مجهودات التسويق الناجحة يمكنها أن تجتذب كلا من رأس المال المحلى والدولى وبهذا تساعد على زيادة قابلية سياسة الخصخصة للتنفيذ، ولذا فإن أحد مهام القائمين على التسويق تبنى مدخلا Approach دولياً واسعاً آخذة فى اعتبارها أسواق رأس المال واحتمال دخول رأس المال الدولى إلى البلاد ٠

*** وضع خطة إعلامية مساندة**

إن وسائل الإعلام تمثل تسهيلات الاتصال Communication Facilities الكبرى التى يمكن أن توجه إلى الجمهور٠ إن الخطة الإعلامية الناجحة تضمن مساندة الجمهور وتقلل من فرص اعتراضه ومقاومته للتغييرات التى قد تؤدى إلى وظائف أقل وأسعار أعلى فى كثير من الحالات ٠

## ١-٧-٢-٢ مستوي التنفيذ (وهو أمر يتعلق أساسا بالاتصال الفعال والتنفيذ الكفء)

المستوى وإجراءات التنفيذ Implementation Measures التى يجب اتباعها على مستوى الصناعة Industry Level وإجراءات أخرى يجب اتخاذها فى المشروعات المختلفة.

**أولا: مستوى الصناعة:**

*** توضيح البرنامج لجميع المعنيين**

إن إحدى المسئوليات الأساسية لكبار المسئولين على مستوى الصناعة (والمشاركين بشكل أكبر فى عملية التخطيط ) توضيح البرنامج لكبار الموظفين والمديرين على مستوى الشركات. وهذه الخطوة حلقة الصلة بين الأطراف المعنية على مستوى التنفيذ. وعليها أن تتضمن توضيح خطة الحكومة والأولويات والبرامج لهؤلاء المعنيين. ويمكن أن يتم ذلك عن طريق الحلقات النقاشية Seminars والاجتماعات أو عن طريق المطبوعات.

إن المواجهة والاتصال المباشر من شأنهما أن يزيدا من الوضوح وتساعد على الحد من الأسئلة التى لا إجابة لها ، ومن ثم فهما يقللان المقاومة ويزيدان من الرغبة فى الخصخصة على مستويات التنفيذ٠

*** إنشاء شبكة اتصالات لاكتشاف أى مشكلة وحلها**

إن الاتصال الكفء هو مفتاح نجاح العملية بأسرها. إذ أن هناك ضرورة لتوصيل كل التغييرات المتوقعة بوضوح إلى كل من يعنيهم الأمر.إن ترديد الإشاعات يمكن أن يؤدى إلى خلق مقاومة لا داعى لها من شأنها أن تقلل من إمكانية التنفيذ ٠

فالاتصال الكفء أمر مطلوب على كل المستويات. وهناك الحاجة إلى توصيل الآتى:

- أولويات الحكومة وخططها وبرامجها ٠
- التغييرات فى المشروعات العامة ٠
- التغييرات فى الإدارة وأنظمتها ٠
- التغييرات التى قد تحدث نتيجة لإعادة الهيكلة أو البيع ٠
- الخيارات المتاحة أمام المديرين والموظفين والعمال ٠

ومن المهم أيضاً عند تصميم نظام الاتصال معرفة اتجاه الحكومة. هل هو مدخل جامد من أعلى إلى أسفل مهمته الرئيسية إعلام كل مسئول عن واجباته والرقابة لاكتشاف أية أخطاء أو هو مدخل يذهب إلى أبعد من هذا لإقناع من يهمهم الأمر بالسياسة الجديدة ؟

بعبارة أخرى هل الهدف الرئيسى مجرد إعلام من يهمهم الأمر أو هو العمل على كسب موافقتهم؟

*** وضع برنامج لإعادة هيكلة الوحدات ذات الأداء المنخفض**

يمكن أن تكون الوحدات الخاسرة أو ذات الأداء المنخفض عقبة أمام الخصخصة. وفى معظم الحالات تكون هذه الشركات فى حاجة إلى إعادة هيكلة جذرية قبل البيع ، ويمكن أن تتعلق مهمة الإصلاح هذه بالنواحى المالية والعامل البشرى والأنظمة الإدارية أو بالتطوير المــــادى Physical الضرورى للمبانى أو الماكينات أو المعدات المستخدمة. ويجب مقارنة

تكاليف عمليات إعادة الهيكل بمزايا البيع بعد إعادة الهيكلة. إن من شأن برامج إعادة الهيكلة المناسبة والشاملة أن تزيد من جاذبية المشروعات العامة ومن ثم تزيد سعرها فى حالة البيع. فإذا وجد أن تكاليف إعادة الهيكلة عالية جداً يجب النظر فى خيارى البيع والتصفية Liquidation .

ويجب إعداد برنامج إعادة الهيكلة عند مستوى التنفيذ، حيث يكون المسئولون أكثر وعياً بظروف الشركة كما يجب أن تقوم الحكومة بمراجعته بعد مقارنة مزايا إعادة الهيكلة بتكاليف تنفيذها.

وعلى الحكومة بعد ذلك أن تضع برنامجاً شاملاً لإعادة الهيكلة كجزء من عملية الخصخصة يشمل الشركات التى ستعاد هيكلتها ، والمناطق التى تحتاج إلى الإصلاح فى كل شركة والمدة الزمنية والتكاليف المتوقعة ومن سيكون مسئولاً عن إعادة الهيكلة ؟

ويمكن أن يقوم بتنفيذ البرنامج الحكومى لإعادة الهيكلة المختصون المحترفون والبنوك والمديرون الجدد أو اللجان الحكومية ٠ وهناك خيار آخر هو التعاقد مع أطراف خاصة خارج المشروعات العامة Contracting-out أو تأجير Leasing الوحدات ذات الأداء المنخفض للقطاع الخاص بأسعار منخفضة بشرط إعادة هيكلتها كخطوة ممهدة للبيع. فإذا كانت تكاليف إعادة الهيكلة مرتفعة جداً يمكن بيع المشروعات العامة ذات الأداء المنخفض والخاسرة بأسعار أقل أو تصفيتها إذا لم يكن ذلك ممكنا٠

*** اختيار المشروعات العامة المرشحة للخصخصة**

يتم فى هذه المرحلة الاختيار الفعلى للمشروعات التى يجب خصخصتها طبقاً لأولويات الحكومة. فالمشروعات العامة الصغيرة غير الاستراتيجية الرابحة والتى يشارك فيها القطاع الخاص بنصيب هى أسهل فى الخصخصة بصفة عامة. إلا أنه على لجنة الاختيار أن تضع قراراتها حسب كل حالة مستنيرة فى ذلك بأولويات الحكومة. ثم تحول الاختيارات بعد ذلك إلى لجنة التخطيط والتى يمكنها – فى حالة الموافقة – أن تحولها إلى خطط وبرامج عمل .

* **اختيار طريقة الخصخصة المناسبة لكل شركة**

هناك كثير من الطرق المتاحة للخصخصة من بينها طرح الأسهم للجمهور، والبيع الخاص للأسهم ، وبيع الأصول فرادى والسماح بالاستثمار الخاص فى المشروعات العامة وشراء المشروع بالكامل Buy-out بواسطة الإدارة والموظفين وعقود التأجير وعقود الإدارة (فويستيك Vuylsteke ، ١٩٨٨) ويعتمد اختيار أنسب الطرق على الشركة وظروف الدولة ويجب إعداد توصية على مستوى التنفيذ تكون أكثر إلماما بظروف الشركة وتقدم إلى لجنة التخطيط على مستوى السياسة لدراستها للوصول إلى قرار نهائى يتحول فيما بعد إلى برامج للتنفيذ .

* **استخدام طرق تقييم مختلفة للوصول إلى أنسب الأسعار**

هناك الكثير من طرق التقييم يمكن استخدامها فى تحديد أسعار المشروعات العامة المطروحة للبيع منها التدفقات النقدية المخصومة Discounted Cash Flow ومنها رسملة تيار الدخل Capitalization of Income Stream والكسب الفائض Excess Earning والقيمة الاقتصادية والمبيعات المقارنة Comparable Sales وطرق السعر/ الكسب Price Earning (الفصل الثامن) ويمكن تطبيق العديد من هذه الطرق منفصلة أو مجتمعة combined لكى نصل إلى متوسط أقرب إلى القيمة الحقيقية للشركة.

ويمثل الخوف من عدم دقة التقييم أحد العقبات أمام الخصخصة فى كثير من الحالات. ومن الممكن أن يؤدى هذا الخوف إلى التقليل من الرغبة فى الوصول إلى قرار بالتقييم وفى تنفيذ هذا القرار فيما بعد ٠ويمكن أن يتسبب ذلك فى إبطاء لا داعى له فى عملية تقييم الشركات المختلفة ومن ثم فى تنفيذ الخصخصة بصفة عامة ٠

* **استخدام أنسب آلية (Mechanism) للتسعير**

يلعب ميكانزم التسعير المستخدم لتنفيذ البيع دوراً هاماً فى تحديد سعر البيع النهائى. إن الأسعار الناتجة عن طرق التقييم المختلفة مجرد خطوط إرشادية Guidelines يستخدمها البائع والمشترى لتساعدهما فى الوصول إلى قرار بالسعر النهائى. إن ميكانيزمات البيع

المختلفة تناسب الحالات المختلفة طبقاً لظروف الدولة والشركة ونشاطها والظروف المختلفة لكل حالة. إن تطبيق ميكانيزمات التسعير المناسبة يسهل ويزيد من إمكانية بيع الشركات.

إن أكثر طريقتين من طرق التسعير شيوعاً فى حالة الطرح على الجمهور هما طريقتا: السعر المحدد Fixed Price وسعر العطاء Tender Price و فى حالة البيع الخاص Private SaleS سواء للأسهم أو الأصول فإن طريقة المزاد Auction والطرق التنافسية هى الطرق الأكثر استخداما (فيولستيك Vuylsteke، ١٩٨٨) و يتضمن الفصل الثامن تفصيلات طرق لتقييم وميكانزمات التسعير.

### * القيام بإعداد المعلومات اللازمة للرقابة

إن الرقابة الدورية على البرامج- على مستوى الصناعة- ضرورية للمساعدة فى تحديد ما تمت تغطيته فعلا فى البرنامج و اكتشاف أية مشكلة فى التنفيذ. ويمكن أن يتمخض عن هذه الخطوة تقرير دورى يقارن بين البرامج و التنفيذ على مستوى الصناعة.

## ثانياً: مستوى المشروع:

إن التنفيذ الفعلى للبرامج المختلفة فى الوقت المناسب والاكتشاف الفورى لأية عوائق هما أمران فى غاية الأهمية فى هذا المستوى. وهنا يلعب كبار المسئولين و المديرون الدور الأهم ويعتمد نجاح النظام بأكمله اعتماداً كليا على مدى ما يقومون بتنفيذه فعلا من قرارات الخصخصة التى تتخذ فى المستويات الأعلى. إن رغبتهم الحقيقية فى الخصخصة من شأنها أن تنعكس مباشرة على التنفيذ الفعلى و من هنا تنشأ إمكانية تنفيذ البرامج المختلفة. فالخطط والبرامج تتحقق إما على شكل عدد من الشركات التى تمت خصخصتها فعلا أو ما يعاد إدراجها فى خطط مستقبلية.

### * القيام بإعداد المشروعات العامة المرشحة للخصخصة

### - إعداد المشروعات العامة المرشحة للخصخصة:

- تتطلب هذه الخطوة التأكد من أن المديرين على المستويات المختلفة يفهمون الخصخصة جيدا و أن توجهاتهم بشأنها إيجابية. إن الدعم الذى يقدمه المديرون أمر ضرورى لسرعة

وكفاءة تنفيذ الخصخصة . فهم ليسوا فقط مسئولين عن تنفيذ السياسات الجديدة لكنهم أيضاً يمثلون حلقة الصلة الرئيسية بين مستويات السياسة الأعلى و القوة العاملة. إن خوفهم من فقد وظائفهم من بعد الخصخصة قد يجعلهم يخلقون العقبات أمام التنفيذ السلس لها . كما أنهم إذا لم يكونوا راغبين حقيقة فى الخصخصة ومؤمنين بأنهم سيستفيدون منها فلن يكونوا قادرين أبدا على إقناع مرؤسيهم بقبولها . إن أسئلة كثيرة حول مستقبلهم تثور مع تنفيذ الخصخصة. هل سيبقون فى أماكنهم فى ظل النظام الجديد؟ هل سيحتاجون إلى تدريب ؟ هل سيمكنهم الاحتفاظ بمواقعهم ؟ هل سيستفيدون من النظام الجديد ؟ تحتاج هذه الأسئلة جميعها إلى إجابات تجعلهم يشعرون بالأمان وضمان مستقبلهم فى ظل الخصخصة . ويمكن تطبيق كثير من الحوافز لتشجيع الاتجاهات الإيجابية بين المديرين منها : بيع الوحدة بالكامل للإدارة ، وعرض الأسهم على المديرين بأسعار منخفضة أو مجرد إشراك الإدارة فى صنع القرار. إن نقطة البداية هى الاعتراف بأن مديرى المشروعات العامة لديهم القدرة على أن يجعلوا الأمور تسير ببطء و من الواجب تحفيزهم لكى تسير الأمور سيراً حسناً .

**- توضيح الموقف للقوة العاملة مع تحديد البدائل**

إن من واجب كبار المسئولين و المديرين أن يوضحوا الموقف لمرؤسيهم وللموظفين والعمال. و عليهم إمدادهم بصورة كاملة عن التغييرات التى ستحدث وسواء كانت الشركة سيعاد هيكلتها أو ستباع فعليهم أن يزودوهم بمعلومات كاملة عن الإجراءات التى سوف تتخذ. و عليهم أن يقدموا لهم إجابات عن أسئلتهم مثل متى ستتم التغييرات ؟ و ماذا سيكون دورهم؟ و هل سيطلب منهم ترك وظائفهم ؟ و ما إذا كان أمامهم بدائل أخرى ؟ و إذا بقوا فى وظائفهم هل ستحدث تغييرات فى مواقعهم أو مرتباتهم ؟ إن توضيح هذه الأمور من شأنه أن يقلل المقاومة المحتملة و يزيد من إمكانية تنفيذ العملية برمتها .

**- هيكلة الوحدة إذا تطلب الأمر ذلك**

وفى هذه الخطوة تنفذ الشركات سياسات الحكومة ، و خططها فى إعادة الهيكلة أى تنفيذ إجراءات إعادة الهيكلة التى يوصى بها المختصون على مستوى الصناعة و يوافق عليها

ممثلو الحكومة على مستوى السياسة . و يمكن أن تشمل إعادة الهيكلة الشاملة للمشروع أو إعادة الهيكلة الجزئية لقسم يعانى المشاكل مثل إعادة الهيكلة المالية . إن الإصلاح الناجح للمشروعات العامة من شأنه أن يوقف نزيف الخسائر ، و يرفع من سعر البيع المحتمل للمشروعات .

**- تصفية المواقف المتشابكة و التي تتعلق بالمزايا السابقة والعقود أو الالتزامات Obligations**

هناك امتيازات تعطى للمشروعات العامة باعتبار ملكية الحكومة لها مثل الدعم Subsidies وعند إعداد الوحدة للبيع يجب اتخاذ القرارات بشأن أى من هذه الامتيازات سيتوقف و أيها سيستمر ولأى مدة ؟ و يكون للشركات التى ستباع كمشروعات مستمرة Going Concerns عقود مختلفة والتزامات ذات حدود زمنية . و يجب دراسة هذه الشركات بعناية باستخدام مدخل لكل حالة على حدة على مستوى المشروع Enterprise Level .

*** استخدام أكثر تقنيات الخصخصة مناسبة للشركة**

فى هذه الخطوة تتحول الخطط إلى أعمال . إن مسئولية تطبيق تكنيك الخصخصة المناسب والذى يتقرر عند المستويات العليا تقع بالكامل على عاتق المديرين و كبار المسئولين فى المشروعات العامة . إن النجاح فى التطبيق فى الشركات المنفردة يعنى تنفيذ الخصخصة فى الموعد المناسب و من هنا يأتى نجاح السياسة بأكملها . إن العوائق التى تعطل التنفيذ فى الوقت المخطط يجب أن تبلغ بصفة منتظمة إلى لجنة الرقابة و التى عليها تبليغ المسئولين عن التخطيط .

*** إعداد المعلومات المرتدة لنظام الرقابة Monitoring System**

يجب إعداد نظام للمعلومات يتعلق بالتنفيذ الفعلى على مستوى المشروع للشركات المختلفة. فإذا كانت الشركة تعاد هيكلتها فإلى أى مدى وصل تنفيذ خطة إعادة الهيكلة ؟ وإذا كانت النسبة المئوية لهذا التنفيذ لا ترقى إلى المعدل المتوقع يجب بحث الأسباب التى أدت إلى ذلك. و إذا كانت الشركة فى سبيلها للبيع فإن الرقابة الفعالة يجب أن تثير أسئلة كثيرة

لكى يمكن متابعة التنفيذ الفعلى واكتشاف المشكلات المحتملة. والأمثلة على مثل هذه الأسئلة هى :

هل طرحت الشركة فعلا للبيع ؟ و هل كانت جذابة للمستثمرين ؟

وهل حصلت على السعر المتوقع؟ و هل كان ميكانيزم البيع مناسبا ؟

وهل كانت هناك مشكلات ؟ وما هى ؟ و هل يمكن تجنبها فى عمليات البيع المستقبلية ؟

يتضح من الخطوات المذكورة بأعلى كيف أن الشروط الثلاثة اللازمة لنجاح الإصلاح التى يذكرها جلال ( الرغبة وإمكانية وواقعية التحقق و المصداقية ) (جلال وآخرون، ١٩٩٥) لها تأثير مباشر على عملية التنفيذ . إن توفر هذه الشروط على مستوى صنع السياسة ومستوى التنفيذ أمر أساسى لكى يتم تنفيذ الخصخصة بشكل سلس . فلكى يمكن تحقيق الخصخصة عمليا يجب توافر الرغبة الصادقة فى سياسة الخصخصة على المستويين . إن تنفيذ البرامج المحددة فى الوقت المناسب هو شهادة المصداقية أمام أصحاب المصلحة دليل على أن الحكومة قادرة على الوفاء بما تعد به.

إن خلق بيئة مناسبة بإطار قانونى كامل النمو وبذل المجهودات الناجحة للتسويق على المستويين المحلى والدولى من شأنه أيضا أن يزيد من إمكانية التنفيذ.

ويوضح النموذج أهمية دور الحكومة على مستوى السياسة ودور كبار المسئولين والمديرين على مستوى التنفيذ . من هنا نرى أن بحث الالتزام السياسى بالخصخصة وآراء واتجاهات كبار المسئولين والمديرين حول أوجه التنفيذ المختلفة أمر ذو أهمية بالغة. وفى الفصول التالية سنركز على خطوات عديدة فى النموذج مقدمين التنفيذ الفعلى فى السياق المصرى Context وملقين الضوء على المشكلات التى يمكن أن تقف عائقا أمام التنفيذ السليم للخصخصة وآراء المديرين حول هذه المشكلات.

### ١-٨ الخاتمة

مع بداية الثمانينيات بدأت حركات الخصخصة فى الازدياد فى كل أنحاء العالم ، وفى منتصف الثمانينيات أصبحت الخصخصة ظاهرة عالمية ليس فقط فى العالم الغربى ولكن بين الحكومات الاشتراكية بالغة الصرامة أيضاً. أما فى مصرفقد بدأ الحديث الفعلى عن إلغاء

التأميم والخصخصة فى أوائل التسعينيات ، وفى عام ١٩٩١أعلنت الخصخصة كسياسة للحكومة.

على الرغم من المبررات الكثيرة التى ذكرت فى صالح القطاع العام أثبت الزمن أن المشروعات العامة كانت دائماً غير ناجحة ، ومن هنا كان السبب الرئيسى للخصخصة انخفاض كفاءة مشروعات [١] القطاع العام متمثلة فى فشلها فى تحقيق معظم أهدافها .

وقد فسر المؤلفون المختلفون الخصخصة بطرق مختلفة إلا أن جميع التفسيرات اشتركت فى شئ واحد هو نقل ملكية أو إدارة المشروعات العامة ذات التوجه التجارى من الحكومة إلى القطاع الخاص. وهناك طرق متعددة للخصخصة ويعتمد اختيار أنسبها اعتمادا كلياً على الدولة و الصناعة وظروف المشروع ٠

على الرغم من أن معظم المتخصصين يتفقون على أن الخصخصة هى الطريق الوحيد للخلاص من عدم كفاءة المشروعات العامة فإن التجربة تبين أن التنفيذ الفعلى بطئ جداً. ومصر لا تمثل استثناء ويرجع ذلك إلى مشكلات التنفيذ المتعددة مما يقودنا إلى عنوان هذه الدراسة (مشكلات التنفيذ ) .

ينتهى هذا الفصل بنموذج مقترح للتطبيق الجيد للخصخصة (شكل ١-٣) حيث يتم عن طريقه تجنب الكثير من مشكلات التطبيق والغرض الأساسى من النموذج هو مقارنة الممارسات النموذجية الموضوعة (على أساس الكتابات السابقة) بالتجربة المصرية ٠

من هنا ستبحث الفصول التالية الممارسات المختلفة فى ضوء النموذج فى محاولة لاكتشاف المشكلات الرئيسية التى تعوق تنفيذ الخصخصة فى مصر وما إذا كانت هذه المشكلات توجد على مستوى السياسة العليا أو مستوى الصناعة أو مستوى المشروع. و هذا من شأنه فى النهاية توضيح مدى تأثير الالتزام الحكومى واتجاهات المديرين على التنفيذ السليم للخصخصة مع مقارنة ذلك بمشكلات التنفيذ الأخرى.

---

(١) مشروعات القطاع العام والمشروعات العامة و المشروعات التى تملكها الدولة تعنى وحدات القطاع العام ذات الشخصية القانونية المنفصلة والتى لها حساباتها ومصارفها وفوائدها وحيث تكون الحكومة هى الصانع أو التاجر بالنسبة للبضائع أو الخدمات ٠

# الفصل الثانى

## إصلاح
## القطاع العام والخصخصة

## الفصل الثانى

## إصلاح القطاع العام والخصخصة

وجود مناخ موات لتنفيذ الخصخصة شرط أساسى لواقعية تحققها ، فبالإضافة إلى ضرورة وجود هيكل واضح لتخطيط العملية وتنظيمها ومتابعتها، فلابد من وجود بيئة مناسبة تدعم هذا الهيكل وتساعده على النجاح . ويهدف هذا الفصل إلى بحث مدى توافر هذا الشرط فى السياق المصرى فيبدأ بدراسة مراحل تطور القطاع العام ثم يناقش مستوى أدائه وما إذا كانت مشروعاته قد نجحت فى تحقيق أهدافها ، ومن ثم ينتقل إلى وصف وتحليل عملية الإصلاح الاقتصادى موضحاً كيفية ارتباطها ببرنامج الخصخصة.

### ٢-١ نظرة عامة (Overview ) علي دور القطاع العام (١)

إن أحد الملامح الأكثر شيوعاً فى اقتصاديات كثير من الدول النامية بعد الحرب العالمية الثانية سيطرة القطاع العام. ويختلف مدى وأسباب هذه السيطرة من دولة لأخرى. ففى مصر كان القطاع العام غير معروف تقريباً كأحد قوى التنمية حتى عام١٩٥٢ . لقد أدخلته ثورة يوليو التى أعلنت أن تنمية الاقتصاد القومى كان أحد أهدافها الرئيسية. وفى سنوات قليلة أصبحت الحكومة هى الصانع والتاجر والمصرفى وصاحب العمل الأوحد.

(١) سيتم تناول النواحى القانونية من الخصخصة فى فصل مستقل. وسيتم تضمين القانون ٢٠٣/١٩٩١ ـ الذى ينظم الخصخصة

واعتمدت الحكومة بصفة رئيسية على التخطيط المركزى لتنمية الاقتصاد و إعادة توزيع الموارد Reallocate Resources وكان الهدف الأكبر لها هو بناء اقتصاد صناعى قوى وفى نفس الوقت الحد من سيطرة القطاع الخاص. وتم إعلان خطط السنوات الخمس المتعاقبة وأقيم الكثير من مشروعات الحكومة سواء فى قطاع الصناعة أو الزراعة أو البناء أو الخدمات.

وتم أيضاً فى معظم الحالات تأميم المشروعات الخاصة القائمة وبصفة خاصة المشروعات الكبرى التى كان يمتلكها الأجانب. وأصبح القطاع العام هو القوة الاقتصادية الرئيسية.

وعلى الرغم من نجاح القطاع العام فى تحقيق الكثير من أهدافه خلال الفترة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧٤ إلا أن أداءه كان يشوبه الكثير من العيوب. وعلى العكس من ذلك فقد مكن القطاع العام الحكومة من تطوير الكثير من الصناعات وتوظيف عمالة أكثر والتقليل من الاعتماد على العالم الغربى فى مجال الاقتصاد، كما ساعد فى الخروج بسلام من أكثر الفترات صعوبة فى تاريخ مصر عندما تورطت البلاد فى ثلاثة حروب متتالية. إلا أن مشكلات الاقتصاد المصرى ازدادت. فقد زاد العجز فى ميزان المدفوعات The Balance of Payment Deficit وتضاعف الدين المحلى والأجنبى بينما هبطت قيمة العملة المحلية وزاد التضخم Inflation. كان القطاع العام مسئولاً مسئولية جزئية عن هذه المشكلات ، فقد فشل فى تطوير طرق إنتاجه وزيادة الصادرات ومنافسة الواردات منافسة مؤثرة. ونتج عن هذا مخزون سلعى stock يتحرك ببطء وبطالة وانخفاض فى الإنتاجية Productivity .

ومع بداية السبعينيات حاولت الحكومة مواجهة هذه المشكلات بتطبيق (سياسة الانفتاح). وكان هدف السياسة الجديدة تقليل دور القطاع العام عن طريق تشجيع القطاع الخاص مع البقاء على حجم القطاع العام ثابتاً على أمل أن المشكلات التى تسبب فيها القطاع العام يمكن أن تختفى بالتدريج خاصة و أن برامج إصلاح المشروعات العامة القائمة كانت داخلة أيضاً ضمن الخطط فى محاولة لزيادة كفاءتها. وتهدف هذه السياسة إلى تنمية القطاع الخاص عن طريق جذب الاستثمار الأجنبى و العربى لإقامة مشروعات جديدة فى مصر. كما قطعت خطوات كبرى فى مجال تحرير تبادل العملات. إلا أن السياسة الجديدة لم تنجح النجاح المخطط لها. فغياب التكامل Integrity قلل من فاعليتها كما أن كثيراً من المشكلات قد

ترك دون حل. وعلى الرغم من أن تشجيع رأس المال الأجنبى قد حل مشكلة ندرة رأس المال فإن المزايا Benefits العديدة التى منحت للمشروعات التى يملكها الأجانب أحبط المستثمرين الوطنيين واعتبرها الكثيرون أمراً غير عادل.

ولم يحدث برنامج الحكومة لإعادة الهيكلة فى ١٩٧٨ تغييراً كبيراً. فقد كان التنفيذ بطيئاً ومحدوداً واستمرت المؤشرات Indicators الاقتصادية فى إظهار خسائر القطاع العام المتزايدة والتضخم المتصاعد والتجارة المتدهورة وعجز الموازنة القومية.

وعلى الرغم من أن إجمالى الناتج المحلى Gross Domestic Production قد نما بمعدل سنوى قدره ٨,٥% فى فترة ١٩٧٤–١٩٨٥ فإن معظم النمو كان يرجع إلى المساعدات الأجنبية والصادرات المتصلة بالبترول وتحويلات المصريين العاملين بالخارج وعائدات السياحة وعوائد قناة السويس والاستثمار الأجنبى المباشر، وكانت هذه التدفقات عرضة للتذبذب بشكل كبير مما جعلها مصدر نمو اقتصادى لا يعتمد عليه (جلال، ١٩٩٥).

وقد تم الأخذ بمدخل إصلاحى أكثر شمولا فى ١٩٨٧، حيث بدأ تنفيذ برنامج للإصلاح الاقتصادى اكتمل فى سنة ١٩٩١ بصدور القانون ١٩٩١/٢٠٣. وكان القصد من هذا القانون أن يكون إطاراً لإعادة تنظيم القطاع العام وإدخال الخصخصة. وتبع ذلك العديد من برامج الخصخصة.

ويلخص هذا الفصل مراحل تطوير القطاع العام فى مصر وبرنامج الإصلاح الحكومى وعلاقته بالخصخصة وبالقانون الجديد ١٩٩١/٢٠٣ وخطة الخصخصة.

## ٢-٢ المراحل الرئيسية لتطوير القطاع العام

مر القطاع العام فى مصر بتطورات كبرى على مدى الخمسين سنة الماضية. فبعد أن كان يلعب دوراً محدوداً جداً فى أوائل الخمسينيات نما وأصبح قوة ضخمة فى أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات. ثم بدأ فى الهبوط ممهداً الطريق لقطاع خاص نام ومؤثر. ويمكننا التعرف على خمس مراحل رئيسية لهذه التطورات (حسن، ١٩٨٩) نقدمها فيما يلى مع تحليل لملامح وتطورات كل منها.

## ● فترة ما قبل ١٩٥٦

كان تدخل الحكومة فى الحياة الاقتصادية محدوداً جداً وكان هدف أى تدخل فى العادة هو التغلب على قصور القطاع الخاص. وقد أنشأت الحكومة بنكين: بنك التسليف الزراعى المصرى The Egyptian Credit Agriculture Bank والبنك الصناعى The Industrial Bank . وبعد ١٩٥٢ (ثورة يوليو) ازداد النشاط الاقتصادى للحكومة بالتدريج. فبدأت الحكومة الاستثمار فى المشروعات الكبيرة مثل: شركة الحديد والصلب و شركة كيما للمخصبات كشريك. لملاك القطاع الخاص. وبدأت الحكومة أيضا بناء مصانع جديدة وشركات يحدوها الطموح فى الوفاء بالحاجات الصناعية وتحقيق الاكتفاء الذاتى الاقتصادى.

## ● فترة التأميم (١٩٥٦-١٩٦٤)

بدأت حركات التأميم الواسعة فى الظهور فى القطاعات المختلفة. وكانت شركة قناة السويس أولى الشركات التى أممت وذلك فى ١٩٥٦ تبعها على الفور بنك مصر والبنك الأهلى المصرى والبنك البلجيكى فى ١٩٦٠. وفى يوليو ١٩٦١ صدرت القوانين الاشتراكية وأممت الكثير من المشروعات. ولم تكن حركة التأميم مقصورة على الوحدات الكبرى ولكنها اشتملت تقريباً على كل المشروعات متوسطة الحجم وفى بعض الحالات المشروعات الصغيرة. ومنذ ذلك التاريخ أصبحت الدولة هى اللاعب الوحيد فى الملعب. ورغم ترحيب غالبية الشعب بهذا التغيير فإن كثيراً من رجال الاقتصاد والمحللين كانوا ضد هذه العملية. فقد كانت القرارات سريعة ولم يكن لها سابق تخطيط وكان الجهاز الإدارى غير معد جيداً لإدارة الوحدات الجديدة بكفاءة. لقد نظر عامة الشعب إلى الرئيس على أنه بطلهم لكن كثيراً من المتخصصين كان لهم رأى آخر .

## ● فترة الشركات القابضة The Holding Companies (١٩٦٤-١٩٧٤)

صدر العديد من القوانين التى تنظم القطاع العام. فقد صدر فى ١٩٦٤ القانون رقم ٩٠ / ١٩٦٤ وتبعه القانون رقم ٣٢ / ١٩٦٦ بإعادة تنظيم القطاع العام فى وحدات عامة قابضة كبيرة وشركات عامة تابعة Affiliated وفى ١٩٧١ أعاد القانون الجديد ٦٠ / ١٩٧١ تنظيم

مشروعات القطاع العام فى ٢٦ مؤسسة عامة قابضة متخصصة تشرف على ٣٢١ شركة تابعة. وكانت مهمة الشركات القابضة وضع الأهداف ، ورسم الخطط العامة ، وممارسة الرقابة ، وتقييم أداء الشركات التابعة وكان المقصود هو تنمية الاقتصاد القومى وحمايته من سوء استخدام القطاع الخاص .

- **فترة الانفتاح : The Open Door Policy**

فى ١٩٧٥ تبنت الحكومة سياسة جديدة لتحرير الاقتصاد وكان الهدف الرئيسى الخروج من حقب سادت فيها استراتيجية تنمية يقودها القطاع العام، بشكل منعزل عن الخارج Inward Looking وتشجيع وتعظيم دور القطاع العام والخاص فى الأنشطة الاقتصادية واجتذاب المزيد من المستثمرين من الخارج. كما بدأت الحكومة أيضاً برنامجاً جديداً لتطوير القطاع العام وأصدرت القانون ١١١ /١٩٧٥ الذى ألغى المؤسسات العامة القابضة وأنشأت مجلساً أعلى لكل قطاع. وكان الهدف هو إعطاء المشروعات العامة استقلالية Autonomy أكبر، وسلطة صنع القرار وتجميع الوحدات ذات التخصصات المتشابهة معاً.

إلا أن التغييرات التى تمت كانت محدودة وسطحية ولم تضف سوى القليل إلى النظام القديم واستمر الاقتصاد تحت سيطرة القطاع العام الذى سيطر على أسعار البضائع والخدمات الرئيسية كما سادت أسعار الصرف المتعددة والمغالى فيها والفوائد الحقيقية السلبية Negative Real Interest وزاد تدخل الحكومة فى تخصيص الائتمان Credit Allocation والتدفقات التجارية Trade Flows (جلال ، ١٩٩٥). وكان دور الـ ٢٥ مجلساً الذين أنشئوا فى القطاع العام مشابها لدور الشركات القابضة وكان الفرق الرئيسى هو أن المجالس لم تكن تمتلك الشركات التابعة. وكان لهذا آثاره السلبية فى إعاقة التخطيط المركزى والحد من سلطة المجالس على المشروعات العامة. وللأسف لم تتحقق الخطط المتفائلة لتطوير القطاع العام والاستفادة من أحدث التكنولوجيا .

- **فترة مجهودات الإصلاح (١٩٨٣- ١٩٩١)**

فى محاولة لتخطى قصور القانون ١١١/١٩٧٥ صدر قانون جديد لإعادة تنظيم

مشروعات القطاع العام هو القانون ٩٧ /١٩٨٣ . وقد احتفظ القانون الجديد بشكل الأسهم Stock Form الذى كان موجوداً بالمشروعات العامة لكنه ألغى المجالس العليا وأعاد إنشاء نظام الشركات القابضة. وكان النظام مشابهاً للنظام الذى نشأ فى ١٩٦٤ إلى حد كبير. فقد تم تجميع المشروعات ذات الأنشطة المتشابهة تحت إشراف ٢٨ شركة قابضة فى تخصصات مختلفة. وكان على الشركات القابضة هذه أن تخطط وتراقب وتنسق أنشطة الشركات التابعة. وكانت الحكومة هى المالكة للمؤسسات القابضة التى كانت بمثابة حلقة الوصل بين الحكومة والمشروعات العامة.

وفى ١٩٩١ صدر القانون ٢٠٣ / ١٩٩١ لإدخال الخصخصة وإعادة تنظيم المشروعات العامة. ويقدم الجدول التالى صورة موجزة لوضع شركات القطاع العام التى تم تطبيق القانون عليها قبل صدور القانون مباشرة وبعد حوالى أربع حقب من سيطرة شركات القطاع العام .

وكان عدد المشروعات العامة التى كان القانون يطبق عليها ٣٢٠ تحت إشراف ٣١ مؤسسة قابضة. ولم يتجاوز عدد المشروعات الرابحة ١٠١ شركة كان الفائض فيها قبل الضرائب ٩٥٢ مليون جنيه مصرى. وكان عدد الشركات الخاسرة ٢١٩ شركة وهو يمثل أكثر من ثلثى العدد الإجمالى للشركات بعجز جارى قيمته ٣١٠٠ مليون جنيه مصرى. فإذا أضيف الفائض والعجز يكون صافى الخسائر ٢١٤٨ مليون جنيه مصرى .

**جدول ٢-١: القطاع العام فى ١٩٩٠ /١٩٩١ (١)**

| بيـــــان | سنة ١٩٩٠/١٩٩١ قبل القانون ٩١/٢٠٣ |
|---|---|
| إجمالى عدد الشركات | ٣٢٠ |
| عدد المؤسسات القابضة | ٣١ |
| عدد الشركات الرابحة | ١٠١ |
| الفائض قبل خصم الضرائب | ٩٥٢ |
| عدد الشركات الخاسرة | ٢١٩ |
| العجز الجارى | ٣١٠٠ |
| صافى الأرباح والخسائر فى شركات القطاع العام | (٢١٤٨) |

(١) المصدر : مركز المعلومات العام / ١٩٩٣.

وكما يتضح من الجدول السابق أن عدد المشروعات العامة التى كان القانون يطبق عليها ٣٢٠ تحت إشراف ٣١ مؤسسة قابضة . ولم يتجاوز عدد المشروعات الرابحة ١٠١ شركة كان الفائض فيها قبل الضرائب ٩٥٢ مليون جنيه مصرى. وكان عدد الشركات الخاسرة ٢١٩ شركة يمثل أكثر من ثلثى العدد الإجمالى للشركات بعجز جارى قيمته ٣١٠٠ مليون جنيه مصرى. فإذا أضيف الفائض والعجز يكون صافى الخسائر ٢١٤٨ مليون جنيه مصرى.

وللأسف فإن هذه النتائج التى أعلنها مركز معلومات القطاع العام ، على تواضعها، لا تعكس الخسائر الحقيقية للمشروعات العامة فى ذلك الوقت. ويرجع هذا بصفة رئيسية إلى أنها تحتوى على مبالغ دعم مباشرة وغير مباشرة قدمتها الحكومة المصرية لهذه الشركات.

وتناقش السطور التالية إلى أى مدى نجحت المشروعات العامة فى تحقيق أهدافها . يعقب ذلك تقرير عن كفاءتها الاقتصادية. تلى ثم مقارنة موجزة بين أداء القطاع العام والخاص فى مصر. ويتم تحديد الأسباب الرئيسية لضعف أداء القطاع العام ثم عرض موجز للمزايا المتوقعة من الخصخصة ومناقشة المشكلات التى يمكن أن تنشأ كنتيجة للخصخصة وطرق التعامل معها.

## ٢-٣ المبررات الرئيسية لشركات القطاع العام

يمكن تقسيم المبررات الرئيسية (عفيفى ، ١٩٩١) لوجود مشروعات القطاع العام إلى خمس مجموعات:

- أسباب اجتماعية: تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية المستهلكين من القطاع الخاص الذى يتسم أحيانا بالطمع.
- خلق وظائف وتوفير الأمان فى العمل Job Security
- منع احتكارات Monopolies القطاع الخاص وضمان الرقابة Control على الموارد الطبيعية الإستراتيجية والخدمات والصناعات القومية .
- أسباب اقتصادية: تحقيق الأرباح لتوفير الأموال اللازمة للخدمات أو الأنشطة الحكومية الأخرى، كذلك عدم وجود القطاع الخاص الراغب فى الاستثمار فى المشروعات الكبرى.

● أسباب سياسية: تشمل كل الأسباب المذكورة أعلاه بهدف كسب الشعبية وخاصة بين الجماهير العريضة.

وكانت الفكرة وراء إنشاء القطاع العام أن المشروعات العامة يمكنها أن تصنع منتجات عالية الجودة بأسعار منخفضة وتضمن توافر السلع والخدمات والوظائف للمواطنين وفى نفس الوقت تقضى على سوء التصرف المحتمل من القطاع الخاص. وكان من المفترض أن هذا من شأنه أن يساعد القطاعات الفقيرة اقتصادياً على مواجهة الأسعار التى ترتفع باستمرار.

وللأسف أدى الخلط بين النواحى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية فى صنع القرار إلى نتائج مختلفة:

- الطرق غير الاقتصادية لتمويل العجز الإجمالى Aggregate Deficits فى المشروعات العامة والناتجة عن الإنتاج غير الاقتصادى أثرت بالسلب على الاقتصاد وعاقت النمو وقللت من فرص العمل الحقيقية وزادت - فى نفس الوقت - من التضخم ومن ثم رفعت الأسعار. وقد أثر هذا بالسلب على الفقراء قبل الأغنياء.
- كانت المنتجات المدعومة منخفضة السعر متاحة للفقراء والأغنياء على السواء وكان هذا يعنى أن مبالغ كبيرة من المال قد أعطيت -دون ضرورة- لمن لا يحتاجها.
- شجعت الأسعار غير الاقتصادية على سوء استخدام الموارد المالية وخلق «سوق سوداء» .
- كان خلق وظائف بواسطة المشروعات العامة أمراً مؤقتاً فقط فالاستثمارات الضئيلة فى التجديدات والتوسعات أدت إلى زيادة محدودة فى فرص العمل الحقيقية. فعندما أصرت الحكومة على تقديم الوظائف كانت النتيجة الحتمية زيادة عدد الموظفين عن حاجة العمل ونشأة البطالة المقنعة Disguised Unemployment .

إن منع احتكار القطاع الخاص مبرر هام لوجود المشروعات العامة. وهناك زعم أن القطاع الخاص إذا سيطر على نشاط ما فإنه سيفرض أسعاراً مرتفعة لا مبرر لها ، وهذا الزعم يتغاضى عن حقيقة أن الخصخصة بطبيعتها تقف فى صف المنافسة Competition ضد الاحتكارات ، ويتجاهل أيضا حقيقة أن المشروعات العامة لم تثبت أنها الأفضل على أية حال. فقد نتج عن سوء الإدارة وعن التسعير بأقل مما ينبغى Under Pricing وزيادة العمالة

وقلة الإنفاق على الصيانة والتجديدات خدمة منخفضة المستوى فشلت فى كثير من الحالات فى أن تصل إلى كل فرد ، وبعبارة أخرى ، تصل الخدمة أو المنتج فقط إلى قطاع صغير من المواطنين، ليس بسبب ارتفاع السعر بل لسوء الإدارة (شيرلى Shirley، ١٩٨٩) . وبناء على ذلك يمكننا القول أن مخاطر Hazards الاحتكارات قائمة سواء كانت الملكية خاصة أو عامة. فإذا تم تنفيذ القواعد والتعليمات بطريقة صحيحة فإن احتكارات القطاع الخاص يمكن أن تكون أسهل فى التنظيم عن احتكارات المشروعات العامة حيث تكون المسئولية ، فى كثير من الحالات ، غامضة وغير محددة ، كما أن المساندة الحكومية عادة حاضرة ( النجار، ١٩٩١).

ويذهب بعض المؤلفين إلى أبعد من هذا فيرون أن العقود التنظيمية Contracts Regulatory التى تنظم العلاقة بين الحكومة وأصحاب الاحتكارات الخاصة المنظمة قد ثبت أنها أكثر أشكال التعاقد فعالية وأنها رفعت من كفاءة الأداء فى الاحتكارات بشكل ناجح. (جلال وآخرون ، ١٩٩٥).

وربما كانت الرقابة على الموارد الطبيعية هى المبرر الوحيد للمشروعات العامة الذى يمكن أن يكون صحيحاً فى بعض الحالات. و فى هذه الحالة يجب أن يكون تعريف ما يعتبر موارداً طبيعية تعريفاً واضح المعالم حتى لا ينتهى الأمر بالحكومة وقد أدارت المحلات ومصانع البسكويت والكافيتريات ! إلى جانب ذلك تدلنا الخبرة العملية على أن شركات القطاع الخاص غالباً ما تكون معدة إعدادا أفضل من المشروعات العامة فى إدارة الموارد الطبيعية بسبب الإدارة الأفضل والتكنولوجيا الأكثر تقدماً. وصناعة البترول مثل على ذلك، وبنفس الطريقة يجب التمييز فى قطاعات الخدمة القومية National Service والصناعة تمييزاً واضحاً بين ما يمكن أن تؤديه الحكومة أداء أفضل وما يمكن أن يترك للقطاع الخاص ليقوم به. فربما كان من الضرورى أن تقوم الحكومة بإدارة مشروع استراتيجى مثل: مصنع للأسلحة أو مصنع نووى لأسباب استراتيجية ، وأمنية ، ولكن مشروعاً كشركة تصنيع تليفون السيارة يمكن أن يديره القطاع الخاص بكفاءة . وكما ذكرنا سابقاً ، على الحكومات أن تفرق بين قرار تقديم الخدمة والتقديم الفعلى لهذه الخدمة. إن التعاقد مع أطراف خارج المشروعات

العامة وترك المهمة للملكية الخاصة أو الإدارة الخاصة لهو اختيار رشيد فى كثير من الحالات. وفى حالات أخرى تكون المنافسة ذات نفع كبير يدفع بالمشروعات العامة إلى تحسين خدماتها. (على سبيل المثال دفع إدخال خدمات البريد السريع DHL إلى مصر الحكومة إلى تحسين خدماتها وأيضاً إلى إنشاء خدمة البريد المصرية Egyptian Mail Service والتى تقدم خدمة مماثلة لـ (DHL) .

وعلى الرغم من أن بعض المشروعات العامة ثبت أنها مربحة فإن إجمالى النتائج المالية للمشروعات العامة فى الدول المختلفة كان سلبياً فى معظم الحالات إما بسبب سوء الإدارة أو الخسارة التى تحدثها القرارات الحكومية لأسباب اجتماعية وسياسية. وكان تمويل العجز الضخم فى معظم الدول يتم عن طريق مزيج من الدعم والتحويلات من ميزانية الحكومة والاقتراض من البنوك المحلية والاقتراض من الخارج. إن قياس التأثير المالى الفعلى لهذا العبء أمر صعب خاصة وأن الأرقام الحقيقية لا تظهر فى ميزانية الحكومة فى بعض الأحيان مثل الدعم غير المباشر. إلا أن إحدى الدراسات غطت ١٦ دولة نامية (رو برت وآخرون Robert et ali ، ١٩٨٤ ) أظهرت أن صافى العبء المالى للمشروعات العامة هو السبب فى إحداث نسبة كبيرة للعجز فى الميزانية. وذكرت الدراسة أن صافى العبء المالى فى مصر يمثل ربع إجمالى الموازنة. وتذكر دراسة أخرى أن تخفيضاً قدره ٥% فى نفقات التشغيل بالمشروعات العامة من شأنه أن يخفض العجز المالى فى معظم الدول النامية بمقدار الثلث (جلال ، ١٩٩٥) .

إن عدم وجود رأس المال الكافى الراغب فى الاستثمار فى المشروعات الكبرى والقادر على ذلك كان أحد الأسباب الرئيسية التى استند إليها مؤيدو المشروعات العامة. وهنا يجب التفرقة بين الإمداد العام Public Provision والإنتاج العام Public Production.

فعندما تقرر الحكومة تقديم عمل ما فيمكنها أن توكل عملية الإنتاج الفعلى للقطاع الخاص. إذ يمكن القيام بهذه الأعمال عن طريق إسناد مهام خاصة لشركة أو أكثر من شركات القطاع الخاص. كما يمكن تأسيس شركات مساهمة Stock Holding Companies لتمويل المشروعات الكبرى عن طريق تقديم عدد كبير من صغار المستثمرين للأموال

اللازمة مقابل أسهم . (تعتبر شركة سوليتير Solitaire Company المسئولة عن إعادة تعمير أحياء بكاملها فى بيروت مثالاً نموذجياً لهذا المدخل) .

ومن الطبيعى أن يفضل رجال السياسة دائماً الإجراءات التى تجعلهم أكثر شعبية بين الجماهير وتساعدهم على الاحتفاظ بنفوذهم لأطول وقت ممكن. وهم عادة ما يفضلون السياسات التى تؤدى إلى تحقيق مزايا مباشرة وقصيرة الأجل وملموسة عن الخطط طويلة المدى والتى ينتظر أن تؤتى ثمارها فى المستقبل البعيد. لقد تم استخدام القطاع العام كأداة سياسية تقدم للناس منتجات رخيصة ووظائف ورعاية صحية وتأميناً وعديداً من المزايا الأخرى لسنوات كثيرة. وللأسف لم يتم ذلك على أسس اقتصادية فى معظم الدول. إن الإدارة السيئة والطرق غير الاقتصادية وتحويل العجز الإجمالى. رغم شعبيتها فى البداية، قد جعلت من القطاع العام طريقة مكلفة جداً لشراء النفوذ. وعلى الرغم من ترددهم وربما مقاومتهم فى البداية فقد أدرك معظم السياسيين هذا وأصبحوا راغبين أو مجبرين على تغيير الأنظمة القديمة لأسباب اقتصادية.

## ٢-٤ هل نجحت المشروعات العامة فى تحقيق أهدافها ؟

تتركز معايير التقييم Criteria of Evaluation الأساسية لأى مشروع فى مدى نجاح المشروع فى تحقيق أهدافه. وفى مصر تبين أربع حقب من التجربة أن القطاع العام قد حقق القليل جداً من الأهداف التى أنشئ لتحقيقها (عفيفى ، ١٩٩١) .

- **أهداف التنمية**

تبين الدراسات المختلفة أنه على الرغم من مرور عشرات السنين من سيطرة القطاع العام فإن معظم أهداف التنمية لم تتحقق. إن معظم المؤشرات الاقتصادية بما فيها البطالة والتضخم والديون واستمرار عجز الموازنة تعكس فشل القطاع العام فى القيام بدور التنمية المنوط به.

- **أهداف التوزيع** Distribution Objectives

فشل القطاع العام أيضا فى تحقيق أهدافه فى التوزيع. فقد ساعد نظام الدعم الذى

اعتمد عليه فى خلق عدم التوازن فى الكثير من أسواق المنتجات والخدمات. وساهمت تكاليف العمالة الزائدة Overstaffing والدعم وخسائر الشركات العامة فى استمرار عجز الموازنة ومشكلة تمويل العجز Deficit -financing Problem وقد أثر هذا تأثيراً عكسياً على الطبقات ذات الدخل المنخفض كنتيجة لزيادة الأسعار التى تتجاوز أى دعم يتلقونه.

- **أهداف مالية Financial Objectives**

افترض مخططو القطاع العام الأوائل أن المشروعات العامة ستحقق أرباحا ضخمة يمكن إعادة استثمارها تغطى الفرق بين رأس المال المتاح والاحتياجات المتزايدة للاستثمار. وللأسف ، لم يكن هذا هو واقع الحال. فقد كانت النتائج المالية للمشروعات العامة فى معظم الحالات إما سلبية أو منخفضة جداً. لقد كان إيقاف الإنتاج فى كثير من هذه المشروعات أفضل من الناحية المالية. فعلى الرغم من أن الاقتراض من البنوك (وصلت مديونية القطاع العام للبنوك إلى ١١,٨ مليار جنيهاً مصرياً فى السنة المالية ١٩٨٩/ ١٩٩٠) عادة ما كان يخفى معظم خسائر المشروعات العامة إلا أن الجزء الذى ساهم مباشرة فى عجز الموازنة زاد عن ٢٥%

- **أهداف سياسية**

كان أحد الأهداف الرئيسية للقطاع العام هو تحرير الاقتصاد المصرى من السيطرة الاقتصادية الأجنبية. وللأسف فإن إجمالى الدين القومى المتزايد يبين أن هذا الهدف لم يتحقق. كذلك استخدم رجال السياسة المشروعات العامة لخلق الوظائف ، وتخفيض الأسعار بطريقة غير اقتصادية لنيل ثقة الجماهير على حساب النتائج بعيدة المدى.

وكما يتضح من التحليل السابق كان القطاع العام غير ناجح فى تحقيق معظم أهدافه . وهذا يقودنا إلى تقييم مدى نجاحه فى استخدام الموارد التى كانت متاحة أمامه.

## ٢-٥ مقارنة بين أداء القطاع الخاص وأداء القطاع العام

تظهر المقارنة الموجزة (راشد، ١٩٩٧) بين القطاعين الخاص والعام فى مصر فرقاً كبيراً فى الأداء (انظر الجداول ٢-٢ ، ٢-٣ ، ٢-٤ ) .

## • مقدرة القطاع العام المنخفضة في توليد Generating إجمالي الناتج المحلى

إن النظرة السريعة إلى الجدول (٢-٢) تظهر كفاءة قطاع الأعمال فى توليد الناتج المحلى الإجمالى بالمقارنة باستثماراته ونلاحظ أن :

- تراوح إسهام القطاع العام فى الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الثابتة Fixed Prices بين ٣٦,٤ % ٣٦,٩ % بينما تراوحت المبالغ الإجماليـة المستثمرة بين ٥٣,٥% و ٦٣,٣% فى الفترة من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٣ .

- وعلى سبيل المقارنة ولد القطاع الخاص ما بين ٦٣,١% ، ٦٣,٣% مع استثمارات تراوحت بين ٣٦,٧% ، ٤٦,٥% فى نفس الفترة.

### جدول ٢-٢ : توزيع بعض المؤشرات الاقتصادية العام والخاص

| السنة | الناتج المحلي الاجمالي " أسعار ثابتة" | | | الناتج المحلي الاجمالي " أسعار جارية" | | | استثمار إجمالي | | | قوة عاملة | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | القطاع العام | القطاع الخاص | الإجمالي | القطاع العام | القطاع الخاص | الإجمالي | القطاع العام | القطاع الخاص | الإجمالي | القطاع العام | القطاع الخاص | الإجمالي |
| ٨٨/٨٧ | ٣٦,٦ | ٦٣,٤ | ١٠٠ | ٣٧,٧ | ٦٣,٣ | ١٠٠ | ٦٣,٣ | ٣٦,٧ | ١٠٠ | ٣٢,٦ | ٦٧,٤ | ١٠٠ |
| ٨٩/٨٨ | ٦,٩ | ٣٦,١ | ١٠٠ | ٣٦,٧ | ٦٣,٣ | ١٠٠ | ٥٤,١ | ٤٥,٩ | ١٠٠ | ٣٢,٣ | ٦٧,٧ | ١٠٠ |
| ٩٠/٨٩ | ٣٦,٦ | ٦٣,٤ | ١٠٠ | ٣٦,١ | ٦٣,٩ | ١٠٠ | ٥٨,١ | ٤١,٩ | ١٠٠ | ٣١,٩ | ٦٨,١ | ١٠٠ |
| ٩١/٩٠ | ٣٦,٤ | ٦٣,٦ | ١٠٠ | ٣٩,٩ | ٦٠,١ | ١٠٠ | ٥٧,٥ | ٤٢,٥ | ١٠٠ | ٣١,٩ | ٦٨,١ | ١٠٠ |
| ٩٢/٩١ | ٣٦,٥ | ٦٣,٥ | ١٠٠ | ٣٨,٨ | ٦١,٢ | ١٠٠ | ٥٣,٥ | ٤٦,٥ | ١٠٠ | ٣١,٧ | ٦٨,٢ | ١٠٠ |
| ٩٣/٩٢ | — | — | — | — | — | — | ٦٠,٧ | ٣٩,٣ | ١٠٠ | — | — | — |

ملحوظة :مصادر راشد ، وزارة التخطيط ، الرقابة المركزية

المصدر :- راشد ، معتصم إدارة التغيير ، بحث مقدم للمؤتمر السنوى الأول متطلبات الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، كلية التجارة. جامعة الزقازيق، ٢٦-٢٧ إبريل ١٩٩٧.

## جدول ٢ ـ ٣ تكاليف كل فرصة عمل جديدة(١)

| السنة | استثمارات منفذة بملايين الجنيهات | | | الزيادة في القوة العاملة بالآلات | | | تكاليف كل فرصة عمل جديدة | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | القطاع العام | القطاع الخاص | الإجمالى | القطاع العام | القطاع الخاص | الإجمالى | القطاع العام | القطاع الخاص | الإجم |
| ٨٨/٨٧ | ١٣٠٣٨,٣ | ٧٥٦٩ | ٢٠٦٠٧,٣ | --- | -- | -- | -- | -- | -- |
| ٨٩/٨٨ | ١١٢٢٨,٩ | ٩٥٠٨ | ٢٠٧٣٦,٩ | ٨٢ | ٢٨٢ | ٣٦٤ | ١٣٦,٩٤ | ٣٣,٧٢ | ,٩٧ |
| ٩٠/٨٩ | ١٣٤٧٦,٢ | ٩٧٠٥ | ٢٣١٨١,٢ | ٦٤ | ٣١١ | ٣٧٥ | ٢١,٥٧ | ٣١,٢١ | ,٨٢ |
| ٩١/٩٠ | ١٤٣٤,٢ | ١٠٧٥٨ | ٢٥٢٩٢,٢ | ١٠١ | ١٨٨ | ٢٨٩ | ١٤٣,٩ | ٥٧,٢ | ,٥٢ |
| ٩٢/٩١ | ١٣٤٤٠,٨ | ١١٦٦٦ | ٢٥١٠٦,٨ | ٧٨ | ٢٨٥ | ٣٦٣ | ١٧٢,٣٢ | ٤٠,٩٣ | ,١٦ |
| ٩٣/٩٢ | ١٦٣١٠,٨ | ١٠٥٥٠ | ٢٦٨٦٠,٨ | -- | -- | -- | -- | -- | -- |

ملحوظة :مصادر راشد ، وزارة التخطيط ، الرقابة المركزية

المصدر :- راشد ، معتصم إدارة التغيير ، بحث مقدم للمؤتمر السنوى الأول

متطلبات الإصلاح الاقتصادى فى مصر ، كلية التجارة. جامعة الزقازيق، ٢٦-٢٧ إبريل ١٩٩٧.

- **التكاليف المرتفعة لفرص العمل فى القطاع العام مقارنة بمثيلاتها فى القطاع الخاص**

يبين الجدول ٢-٣ تكاليف إيجاد فرص العمل فى كلا القطاعين العام والخاص فى الفترة من ١٩٨٧ إلى ١٩٩٣ وتظهر الأرقام أن إيجاد كل فرصة عمل جديدة فى القطاع العام يتكلف حوالى خمسة أضعاف تكلفة إيجاد فرصة عمل فى القطاع الخاص.

- **الكفاءة المتواضعة لتخصيص الأموال فى القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص**

إن ملمحاً آخر من ملامح القطاع العام هو الكفاءة المتواضعة فى تخصيص المصادر. وكما يتضح من الجدول ٢-٤ يعتمد القطاع العام اعتماداً أكبر على عنصر رأس المال فى الإنتاج

١ ـ تكاليف كل فرصة عمل جديدة ـ الاستثمارات الخصخصة Allocated/ الزيادة فى القوة العاملة

على الرغم من ندرته النسبية أما القطاع الخاص ، من ناحية أخرى ، فيعتمد اعتمادا أكبر على العنصر البشرى المتوافر بغزارة».

من الطبيعى أنه لكى نجرى مقارنة دقيقة يجب علينا أن نقارن بين كثافة رأس المال وإيجاد الوظائف والربحية فى المشروعات العامة والخاصة فى نفس قطاعات الصناعة. إلا أن هذا يخرج عن نطاق هذه الدراسة. ولكن بالتأكيد من الأنسب فى بلد كمصر حيث يوجد نقص فى رأس المال أن نركز على المشروعات كثيفة العمالة Labour Intensive .

**جدول٢-٤ : إنتاجية الاستثمار وإنتاجية العمالة**

| السنة | إنتاجية الجنيه المستثمر (١) | | | إنتاجية العمالة بالجنيه (٢) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | القطاع العام | القطاع الخاص | إجمالي | القطاع العام | القطاع الخاص | إجمالى |
| ٨٨/١٩٨٧ | ٠,٢٠٧ | ٠,٨١٥ | ٠,٤٣٠ | ٤٦٢٣ | ٣٨٧٦ | ٤١٢٠ |
| ٨٩/١٩٨٨ | ٠,٤١٥ | ٠,٩٩٢ | ٠,٦٧٩ | ٤٧٥٠ | ٣٨٧٩ | ٤١٦٠ |
| ٩٠/١٩٨٩ | ٠,٨٨٤ | ١,١٠٤٠ | ٠,٩٤٩ | ٤٨٢٤ | ٣٩٠٦ | ٤١٩٨ |
| ٩١/١٩٩٠ | ٠٠,٦٥٦ | ١,٦٩٠ | ١,٠٩٧ | ٤٨٣٥,٤ | ٣٩٥٦,٥ | ٤٢٣٧,٢ |
| ٢٩/١٩٩١ | – | – | – | ٤٩٥٣,١ | ٣٩٩٩,٣ | ٤٣٠١,٢ |

١ ـ إنتاجية كل جنيه مستثمر = الزيادة فى الناتج المحلى الإجمالى بالأسعار الجارية/إجمالى الاستثمار الثابت فى السنة السابقة.

٢ ـ إنتاجية العمل = إجمالى الناتج المحلى حسب الأسعار الثابتة / عدد الموظفين

**ملحوظة** : مصادر راشد : وزارة التخطيط ،الرقابة المركزية

**المصـــــدر** : راشد، معتصم «إدارة التغيير» بحث مقدم إلى المؤتمر السنوى الأول : متطلبات الإصلاح الاقتصادى فى مصر، كلية التجارة جامعة الزقازيق ٢٦ ـ ٢٧ إبريل ١٩٩٧ .

## ٢-٦ مدى كفاءة القطاع العام وما يعوقه

على الرغم من أن الحصول على دليل انخفاض الأداء ليس أمرا سهلا فإننا نطمئن إلى القول أن تجربة القطاع العام على مدى أربعة عقود أثبتت أن القطاع العام فى مصر شابه

الكثير من أوجه القصور ( دويدار ١٩٩٢، ) يتضح هذا من الحقائق التالية والتي تمثل ملمحاً مشتركا في معظم المشروعات العامة (راشد ، ١٩٩٧) .

- العائد المنخفض على الاستثمار low Return .
- انخفاض معدلات نمو الإنتاج والإنتاجية .
- عدم استقرار المؤسسات الإدارية .
- الطاقة غير المستغلة والبطالة المقنعة Disguised Unemployment .
- الدين المتزايد والسحب على المكشوف Overdraft .
- ارتفاع تكاليف الإنتاج والعمالة .
- تراكم المخزون .
- غياب التكامل بين مشروعات القطاع العام .
- عدم التوازن بين الهياكل المالية ونقص السيولة Underliquidity .
- العلاقة المتشابكة Entangled Relationship بين الشركات والسلطات الحكومية المختلفة.

إن المشكلة التي نلاحظها كثيراً والتي تواجه المشروعات العامة في معظم الدول هي التدخلات الكثيرة التي يتعين على صانعي القرار أن يتماشوا معها عند اتخاذ حتى أبسط القرارات.

إن تدخل الحكومة والسلطات العديدة التي يتم رفع التقارير إليها والبيروقراطية Bureaucracy وقوانين العمل عادة ما تعوق عملية اتخاذ القرار وتجعل القرار في بعض الأحيان أقل فاعلية وربما نستطيع تخليص القطاع العام من الكثير من أسباب عدم كفاءته ببساطة لو أخرجنا قرارات المشروعات العامة من الحلبة السياسية وسحبنا الدعم المالي الحكومي. إن مديري المشروعات العامة والذين لا يواجهون أي منافسة يكون حافزهم الرئيسي للعمل هو الرغبة في التوسع في المشروع. إن مشروعاً ذا ميزانية أكبر وعدد أكبر من الموظفين يعطي للمدير هيبة واحتراماً أكبر بصرف النظر عن كفاءة المشروع وما إذا كان المستهلكون راضين أم لا. ويؤدي هذا الاتجاه إلى تضخم تلك المشروعات فجأة دون ضرورة بطريقة بعيدة عن الاستخدام الكفء للموارد (كنت Kent ، ١٩٨٧) .

ويلخص عفيفي العوامل الرئيسية التي تؤثر بالسلب على أداء المشروعات العامة في مصر في النقاط التالية ( عفيفي ١٩٩١، ) :

● التدخل المستمر لرجال السياسة فى الشؤون الداخلية لتلك المشروعات (عادة لأسباب سياسية) يقلل من فرص اتخاذ القرار الصحيح فى الوقت الصحيح.

● عادة ما يكون أداء القطاع العام مقيداً Restricted فى اتخاذ القرارات المتعلقة بكفاءة المشروع :ـ

- زيادة أسعار البيع عند الحاجة أمر تحيط به القيود .

- على الرغم من مشروعات القطاع العام كثيفة رأس المال Capital-intensive فإن زيادة الموظفين عن الحاجة هى مشكلة كبرى فى المشروعات العامة (١). لقد استمرت الحكومة فى تعيين الخريجين سواء كانت المشروعات العامة فى حاجة إليهم أو لا متسببة فى مشكلة العمالة الزائدة. كما أن الاستغناء عن العمالة الزائدة – فى الوقت نفسه – أمر صعب جداً فى معظم الحالات لأسباب اجتماعية وقانونية كثيرة.

- إن المشكلات المالية وتلك المتعلقة بالسيولة فى الشركات المختلفة عادة ما تحد من إمكانية التجديد Renovation والإحلال Replacement .

- الاستمرار الإجبارى لإنتاج البضائع أو الخدمات الخاسرة لأسباب سياسية.

- لا يتم اختيار المديرين دائما لأسباب موضوعية .

- ضرورة موافقة الكثير من الهيئات الحكومية على أمور تفصيلية مما يتسبب هذا فى تعطيل العمل وغموض المساءلة وضعف المبادرة Initiative.

- إن المساءلة في الشركات العامة أحيانا ليست دقيقة وليست موضوعية.

- ثبت أن الجمعيات العمومية للمشروعات العامة والتى نظمها القانون السابق غير ناجحة فى أداء دور المالك فى توجيه ورقابة مجالس الإدارات .

- تحد قوانين العمل من سلطة الإدارة فى التعامل مع القوة العاملة .

- إن البيروقراطية المتمثلة فى الترخيصات اللازمة والإجراءات والموافقات الكثيرة لا تتناسب مع متطلبات قطاع الأعمال دائمة التغيير .

● تقوم الحكومة بدعم المشروعات العامة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة.

● سمحت المساعدة المالية ، والسحب على المكشوف غير المحدود ، والقروض ، والتساهل

---

(١) تتم مناقشة هذه القضية فى الفصل السابع.

فى تقييم الجدوى الحقيقية للمشروعات العامة بتفادى قيود السوق المالية العادية التى يتعرض لها القطاع الخاص. وقد جعل القانون السابق تصفية أى مشروع عام أمراً مستحيلا تقريباً مهما كان المشروع غير ناجح وغير محقق للأرباح .

- أتاح نظام القطاع العام الفرصة لبعض التصرفات التى تتسم بالفساد مثل الرشاوى والسوق السوداء. وتزداد حدة المشكلة عندما ينجح كبار المسئولين فى المشروعات العامة فى الاتفاق مع السياسيين خلف الأبواب المغلقة متبادلين المنافع على حساب الصالح العام.

هذه العوامل جميعها سواء كانت منفصلة أو متحدة مع عوامل أخرى جعلت الكثير من شركات القطاع العام فى مصر تشبه بشكل متزايد الهياكل الحكومية غير التجارية فى التنظيم والتشغيل والتمويل . وقد تحول الكثير منها إلى حيازات Holdings حكومية ذات ملامح سلبية كثيرة من البيروقراطية غير الكفأة أكثر منها مشروعات صناعية كبرى تستخدم الموارد الحكومية لخدمة أهداف التنمية. ومعظم هذه الشركات تحتاج إما إلى إعادة هيكلة مالية أو إعادة هيكلة شاملة لكى تتحول إلى شركات ناجحة تحقق أرباحا ومع ذلك فبعض المحللين يرون أن الطريقة التى يدار بها القطاع العام تتضمن عيوباً هيكلية لا يمكن تعديلها عن طريق الإصلاح المحدود ومجهودات إعادة الهيكلة. وهناك حاجة عاجلة إلى إجراءات جذرية شاملة (عفيفى، ١٩٩١) .

## ٢-٧ برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى

يجب أن يبدأ أى حديث حول الاقتصاد المصرى الحالى بمناقشة برنامج الإصلاح الاقتصادى الجارى . وقد بدأ هذا البرنامج – والتى أصبحت الخصخصة مؤخراً أحد مكوناته الرئيسية – فى ١٩٨٧ . وكان هدفه الأساسى تحسين أداء الاقتصاد المصرى عن طريق تحويله من اقتصاد مخطط مركزياً إلى اقتصاد سوق . يتضمن البرنامج إجراءات رئيسية اتخذتها الحكومة لإعداد البيئة وجعلها أكثر مناسبة لتنفيذ الخصخصة .

### ٢-٧-١ لماذا كان الإصلاح الاقتصادي ضرورياً ؟

لم تنجح أربعة عقود من تغيير النماذج وتعديل السياسات الاقتصادية من تحويل مصر إلى دولة متقدمة أو دولة سريعة النمو ، وعلى العكس، كان الأداء الاقتصادى ضعيفاً واستمرت المشكلات المزمنة كما استمرت مناطق عدم التوازن Imbalance لتميز الاقتصاد خارجياً وداخلياً. وقد دفع الأداء المتدنى – والذى تعكسه المؤشرات الاقتصادية المختلفة –الحكومة إلى

وضع برنامج للإصلاح الشامل. وكان أحد المؤشرات الكبرى التى أظهرت هذه الضرورة هى العجز المستمر فى الموازنة القومية. فقد وصل العجز إلى ٢٦,٥% من إجمالى الناتج القومى فى ١٩٨٧/٨٨ وانخفض إلى ١٨,٨% فى ١٩٨٨/٨٩ و ١٧,٣% فى ١٩٩٠/٩١ . وتم تمويل العجز بواسطة النظام المصرفى والأوعية الادخارية Saving Vessels مما زاد من ديون الدولة لتصبح ٤٧٨٥ مليون جنيه مصرى فى ١٩٨٦ /٨٧و٨١٣٠ مليون جنيه مصرى فى ١٩٨٨/٨٩ . وعلى الرغم من أن إجمالى الديون انخفض إلى ٦٨٧٠ مليون جنية مصرى فى عام ١٩٩٠/٩١ فإن هذه الديون (مضافا إليها الفوائد) استمرت تمثل عبئاً كبيراً على الدولة وكانت الديون تمثل ٥٣% من استخدام الاستثمار ١٩٨٦/٨٧ ارتفعت إلى ٧٠,٨% فى ١٩٨٨/٨٩ و ٩٧,٣% فى عام ١٩٩٠/٩١ (حسبو وآخرون, ١٩٩٤ ).

كما زادت الواردات المصرية أيضاً بمعدل سريع نتيجة للتصنيع المتزايد فى البداية ولتعويض النقص فى الإمداد بالطعام لشعب ينمو باستمرار بعد ذلك . ولم ترتفع الصادرات بنفس المعدل . ومن هنا زاد العجز التجارى من ٢٣ مليون جنيه مصرى فقط فى عام ١٩٥٢ إلى رقم مزعج هو ٥٦٦٥ مليون جنيه مصرى فى عام ١٩٨٧(عفيفى وآخرون، ١٩٨٧).

وكان رد الحكومة على هذه المشكلات (وعلى أسعار البترول المتدهورة ومعدلات الفائدة المرتفعة) هو الحد من الاستيراد والاقتراض من الخارج. ونجحت القيود على الاستيراد والتعريفة العالية وسعر الصرف المبالغ فيه فى خلق اتجاه مضاد للتصدير أسفر عن تقليل الصادرات وبالتالى عن انخفاض فى حصيلة العملة الأجنبية من الصادرات بينما استمرت الواردات فى الزيادة . وكانت إحدى طرق مواجهة هذا الخلل هى الاقتراض من الخارج والذى أصبح بالتدريج هو القاعدة. وبلغ دين الحكومة للعالم الخارجى مستويات قياسية فى السبعينيات و الثمانينيات . (جدول ٢-٥) وبلغ إجمالى الدين ٧٣% من إجمالى الناتج القومى فى ١٩٨٦ (امتصت خدمة هذا الدين ٤١% من الصادرات فى نفس السنة (عفيفى وآخرون، ١٩٨٩).

وكان ضعف معدل إجمالى المدخرات سبباً آخر جعل من الاصلاح أمراً ضرورياً . ونجح الاستثمار القومى فى تغطية ٣١% فقط من عجز ميزانية الاستثمار القومى فى ١٩٨٧/٨٨،

إلا أن هذه النسبة تحسنت فى ١٩٨٨/٨٩ لتبلغ ٥٧,٧% . غير أن البيئة الاجتماعية والاقتصادية استمرت فى أن تكون غير ملائمة للاستثمار الأجنبى (حسبو وآخرون، ١٩٩٤)

وأسفرت سياسة التسعير غير الاقتصادية التى اتبعتها الحكومة فى تسعير منتجاتها ـ والتى كانت عادة أقل من التكاليف – عن سوء توزيع الموارد وتبديد الثروة القومية.

وشجعت المنتجات الرخيصة المدعومة الطلب غير الحقيقى ومن ثم تبديد الثروة. فقد أدت إلى الإنتاج الزائد عما ينبغى وإلى القضاء على أى فرصة للتصدير .

كما أن تدخل الحكومة فى سياسة التسعير بصرف النظر عن قوى العرض والطلب قد أثر على القطاع الخاص وأدى إلى تشويه Distorting السلوك الاستثمارى Investment Behaviour ومنه على سبيل المثال تشجيع القطاع الخاص على التركيز على المجالات التى تحقق أرباحا سريعة (مثل: الصناعات الاستهلاكية والبناء والتجارة والسمسرة والتوكيلات ) وليس على المشروعات طويلة الأجل .

وأسفرت الخسائر المتزايدة للمشروعات العامة ، وعجز هذه المشروعات عن تغطية حاجاتها الجارية والاستثمارية عن زيادة اعتمادها على موازنة الحكومة والنظام المصرفى للمساعدة المالية بصرف النظر عن النتائج بعيدة المدى لهذا التصرف. كما ثبت أن إجراءات إعادة الهيكلة المحدودة للقطاع العام غير كافية ومن هنا أصبح التعديل الهيكلى للنظام أمراً لا مفر منه .

وبدءاً من أوائل الستينيات وحتى أواخر السبعينيات أخذت الحكومة على عاتقها توظيف كل خريجى الجامعة إما فى القطاع العام أو فى مصالح الدولة الإدارية المختلفة. وأسفر هذا عن نقص فى القوة العاملة الفنية وفائض فى طالبى الوظائف الإدارية. وكانت النتيجة الحتمية هى الزيادة المطردة فى البطالة المقنعة وانخفاض إنتاجية العاملين وارتفاع فى تكاليف القطاع العام. وفى أوائل الثمانينيات أقرت الحكومة بفشلها فى إيجاد وظائف كافية للوافدين الجدد. ثم بدأت بعد ذلك فى التخلى بالتدريج عن سياسة تعيين الخريجين وزاد معدل البطالة تبعاً لذلك من ٧,٢% فى ١٩٨٢/٨٣ إلى ١٧% فى ١٩٨٦/٨٧ وإلى ٢٠% فى أوائل التسعينيات (عفيفى وآخرون ، ١٩٨٩).

ولم تعد الموازنة القومية تحتمل الطلب المتزايد على البنية الأساسية والخدمات التى تقدمها الحكومة واستنفذ عبء الدين الداخلى والخارجى معظم الدخل القومى مما أدى إلى ضرورة اشتراك المستهلكين فى جزء من التكاليف الفعلية لهذه الخدمات. وأصبح تشجيع استثمار القطاع الخاص فى هذه القطاعات أمراً ضرورياً .

كما كان للنظام القديم أيضا بعض الآثار الاجتماعية التى جعلت من الإصلاح ضرورة ملحة وأصبح الاعتماد الكبير على الحكومة فى توفير التعليم والرعاية الصحية والإسكان وفرص العمل ... إلخ اتجاهاً يحتاج إلى التغيير . وبنفس الطريقة كان عدم الاهتمام بالحياة الاجتماعية والسياسية وضعف المشاركة فى الانتخابات القومية ، والاهتمام بأخبار كرة القدم والجريمة فقط أموراً لم تعد مناسبة فى عالم يتطور بسرعة.

وقد أدت هذه المؤشرات الاقتصادية الضعيفة إلى أن تفكر الحكومة بجدية فى التحول الشامل إلى سياسات اقتصادية أكثر حرية حيث أن التخطيط المركزى Central Planning ونموذج القطاع العام لم يساعدا الدولة فى تحقيق أهدافها فى التنمية . وقامت المنظمات الدولية (صندوق النقد الدولى والبنك الدولى ) بالتشجيع والنصح والمباركة لهذا التحول.

### جدول ٢-٥ : الدين الأجنبى طويل المدى فى مصر

| السنة | النسبة المئوية لإجمالى الناتج القومى | النسبة المئوية لإجمالى الناتج القومي | خدمات الدين | النسبة المئوية للصادرات من البضائع والخدمات |
|---|---|---|---|---|
| ١٩٧٥ | ٥٠٩٠ | ٤٤ | ٦١٢ | ٢٦٠٩ |
| ١٩٨٠ | ١٣٨٣٧ | ٣٦,٣ | ١٥١٢ | ٢٣,٣ |
| ١٩٨٢ | ١٨٨٦١ | ٦٧,٨ | ٣١٧٩ | ٤٤ |
| ١٩٨٣ | ٢٠٦٥٧ | ٦٦,٩ | ٣١٥٥ | ٤٣,٤ |
| ١٩٨٤ | ٢١٩٢٤ | ٧٢ | ٣١٢٧ | ٤٢,٤ |
| ١٩٨٥ | ٢٥٢٥٠ | ٨٠,٢ | ٣٥٤٥ | ٤٨,٧ |
| ١٩٨٦ | ٢٨١٥١ | ٧٣,٢ | ٢٦٤٣ | ٤١,٣ |

المصـــــدر: United Nations Conference on Trade &Development, Handbook of: International Trade & Development: Supplement,United Nations, 1987 pp.404,413

أرقام ١٩٨٦ مأخوذة من طبعة ١٩٨٨- ص٤١٢ و ٤١٣

### ٢-٧-٢ أهداف برنامج الإصلاح

يهدف برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى إلى تغيير دور الحكومة من دور مباشر وبيروقراطى إلى دور غير مباشر وعلمى باستخدام مجموعة استراتيجيات وسياسات لتوجيه قوى العرض والطلب لخدمة الأهداف الاجتماعية ، و أهداف التنمية الاقتصادية. فالتخطيط التأشيرى Indicative Planning سيحل محل التخطيط المركزى وسيتم تنفيذ حد أدنى من القوانين مع مجموعة متكاملة من السياسات المالية Financial والنقـــــدية Monetary والائتمانية لإعداد الاقتصاد لدور متزايد للقطاع الخاص.

وقد أعلنت الحكومة أهدافاً عديدة لبرنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى (حسبو وآخرون،١٩٩٤) ومن هذه الأهداف ما يأتى :

- خفض عجز الموازنة القومية .

- تحسين مستوى معيشة الفرد وضمان توافر المنتجات والخدمات خاصة لقطاعات الاقتصاد الفقيرة .
- خلق الوظائف .
- تحسين ميزان المدفوعات .
- إيجاد توازن بين العائد القومى والإنفاق .
- الحد من التضخم .

وتتحقق هذه الأهداف فقط عن طريق تحسين استخدام الموارد المتاحة وزيادة إنتاجية العاملين مما سينعكس على التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويرفع من المستوى الاجتماعى للجماهير.ويمكن تلخيص السياسات الحكومية الرئيسية لتحقيق هذه الأهداف فى النقاط التالية:

- تحرير قوى السوق وتشجيع الاستثمار والإنتاج فى القطاع الخاص .
- تطوير فرص الاستثمار عن طريق تحسين مشروعات البنية الأساسية Infrastructure .
- خلق مناخ من الحرية السياسية والديمقراطية .
- الإصلاح الحكومى وتطوير الحكومة لنظمها الإدارية .
- السيطرة على عجز الموازنة .
- السيطرة على عجز ميزان المدفوعات .
- التطوير الاجتماعى لكل مجالات الثقافة والصحة والتعليم .

### ٢-٧-٣ مكونات الإصلاح الاقتصادى

تعمل خطة الإصلاح الاقتصادى المصرى على محورين رئيسيين :

- برنامج الاستقرار Stability Program قصير المدى .
- برنامج التكيف الهيكلى Structural Adjustment Program .

#### ٢-٧-٣-١ برنامج الاستقرار قصير الأجل

صمم البرنامج ليكون قصير المدى يهدف إلى حل المشكلات الأكثر إلحاحا .

وبدأ من مايو ١٩٩١ حتى أكتوبر ١٩٩٢ من أجل تخفيض الطلب الزائد وإحداث توازن بين الزيادة في وسائل الدفع Payment Means ومعدل زيادة الناتج المحلي والحد من معدل التضخم . وبناءً على ذلك فقد قررت الحكومة القيام بمجموعة من الإجراءات المالية والنقدية والائتمانية الكبرى التي من شأنها أن تمكنها من تحقيق هذه الأهداف (الأهرام، ١٧ سبتمبر ١٩٩١) . وفيما يلي بيانات موجزة بهذه الإجراءات :

**( أ ) السياسة المالية التي تهدف إلى خفض عجز الموازنة القومية.**

تأرجح عجز الموازنة في الثمانينيات حول متوسط ٢٤% من إجمالي الناتج المحلي .

وكان هذا الرقم الكبير يعكس عيوباً هيكلية ضخمة . وأعلنت الحكومة خفض العجز إلى ٣,٥% من إجمالي الناتج المحلي كأحد أهدافها الرئيسية .

ويتحقق هذا الهدف عن طريق اتباع الإجراءات التالية (حسبو وآخرون ، ١٩٩٤) :

- خفض الدعم تدريجياً وعرض المنتجات والخدمات الحكومية بأسعار تغطي التكاليف الحقيقية مضافا إليها أرباحا معقولة مثل: زيادة رسوم الخدمات وأسعار النقل والطاقة.
- إعادة جدولة Rescheduling الدين الخارجي وتخفيض عبء خدمته (نجحت الحكومة في إسقاط ٥٠% من الدين الخارجي ) .
- تخفيض تكاليف التشغيل عن طريق تحسين الأساليب الفنية وتقليل الفاقد Waste .
- تشجيع الاستثمار الخاص في المجالات المختلفة .
- إصلاح النظام الضريبي عن طريق تحسين تقنيات التحصيل واستحداث أنواع جديدة من الضرائب مثل: ضريبة المبيعات .
- البدء في تغطية عجز الموازنة باستخدام المدخرات الفعلية عن طريق إصدار سندات حكومية وتعديل أسعار الفائدة طبقاً لقوى العرض والطلب .

**(ب) سياسة إصلاح نظام الائتمان والنظام النقدي**

وهدف الإجراءات التالية إيجاد توازن بين معدلات نمو وسائل الدفع ومعدل نمو إجمالي الناتج المحلي (راشد ، ١٩٩٧) .

- وضع أسقف للائتمان Credit Ceilings لبنوك القطاعين العام والخاص للحد من التوسع فى الائتمان . واعتبر هذا الإجراء أيضاً أداة فعالة للحد من الطلب المتزايد على العرض المحدود من البضائع والخدمات .
- تنظيم الرقابة على البنوك. وتضمن هذا زيادة مبالغ الائتمان للأنظمة المصرفية الأجنبية لكى تمتص الأرصدة العاطلة Unemployed Funds مع توليد العائدات Generating Revenue والحد من التضخم فى نفس الوقت.
- تحرير أسواق التبادل النقدى Money Exchange . كانت معدلات تبادل العملة من قبل قد تركت لتتذبذب بحرية طبقا للعرض والطلب فى أسواق المال المحلية والدولية دون أى تدخل من الحكومة واعتبرت هذه خطوة ضرورية بعد أن أثبت نظام معدلات التبادل [1] المتعددة فشله . وبدأ الجنيه المصرى يحمل قيمته الحقيقية بالمقارنة بالعملات الأجنبية وأدى ذلك إلى تقييم الواردات والصادرات بقيمتها الحقيقية ونجح النظام الجديد فى ترشيد الواردات وتشجيع الصادرات مساعداً فى تقليل عجز الميزان التجارى The Balance of Trade وميزان المدفوعات .
- تحرير أسعار الفائدة بدءً من يناير ١٩٩١ ، وقد أعطت السياسة الجديدة البنوك حرية تحرير أسعار الفائدة المدينة والدائنة.

### ٢-٧-٣-٢ برنامج التعديل الهيكلى (The Structural Adjustment Program)

صمم هذا البرنامج لكى يستمر لمدة أطول من الزمن. وقدر للخطة الأولية أن تنفذ خلال السنوات الثلاث الأولى لكن كان على التعديلات أن تستمر على أساس طويل المدى (راشد ، ١٩٧٧) وكانت مكونات البرنامج هى :

#### ( أ ) إصلاح القطاع العام

إن أحد أهم أوجه الإصلاح هو إعادة هيكلة القطاع العام . ويتحقق ذلك فى خطوتين رئيسيتين :

---

(١) استخدمت أسعار الصرف الأجنبى المتعددة لعدة سنوات معتمدة فى نفس الوقت على الغرض من استخدام النقد وكان الهدف وراء ذلك تقليل العملة الصعبة المطلوبة للواردات إلى الحد الأدنى مع زيادة العملة الصعبة الواردة من مصادر الدخل المختلفة إلى الحد الأقصى فى محاولة لتحسين ميزان المدفوعات. وقد ثبت فشل هذه السياسة وحلت السياسة الجديدة محلها بدءاً من أكتوبر ١٩٩١ .

- إصلاح النظام الحكومى .
- تحرير المشروعات العامة وإعادة هيكلة تلك التى تحتاج إلى إصلاح وتضمن هذا أيضاً خصخصة بعض الوحدات والبدء فى إعداد وحدات أخرى للخصخصة فى المستقبل. وصدر القانون ٢٠٣/١٩٩١ لتنظيم هذه الخطوة [١].

## (ب) تحرير التجارة

حددت السياسة التجارية للحكومة، مع أسعار تبادل العملات ، كثافة ونمط التجارة المصرية مع أنحاء العالم المختلفة. واعتبرت تعريفة الاستيراد Import Tariffs الأداة الرئيسية لتنفيذ هذه السياسة وكان للتعريفة هدفان (حسبو وآخرون، ١٩٩٤ ) .

- هدف مالى عليها أن تستمر (مع بعض التعديلات) بعد تطبيق الإصلاح للمساعدة فى مواجهة عجز الموازنة المستمر.
- دور وقائى Protective يهدف إلى حماية الإنتاج المحلى من المنافسة الأجنبية باستخدام التعريفة بالتنسيق مع حصص معينة للواردات والصادرات وقوائم بالممنوعات Prohibition LIists ومخصصات النقد الأجنبى. ولم تعد سياسة التدخل المباشر هذه مناسبة للنظام الدولى الذى يتسم بعدم وجود موانع ، كما ثبت أن لها عيوباً كثيرة.

ويتضمن برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى العديد من أوجه الإصلاح والتى تهدف إلى تحرير التجارة وتشجيع القطاع الخاص على زيادة دوره فى قطاع التجارة الخارجية. وفى مايو ١٩٩١ أصدرت الحكومة تنظيمات Regulations الاستيراد والتصدير بهدف إعادة تنظيم التجارة الخارجية وتضمنت التطورات الهامة ما يلى :

- إلغاء القيود على الواردات والحد من استخدام تعريفة الواردات .
- إصدار تنظيمات جديدة تقلل من إجراءات الاستيراد والتصدير إلى الحد الأدنى .
- السماح للقطاع الخاص بزيادة دوره فى سوق التجارة الخارجية.

---

(١) تتم مناقشة إعادة هيكلة المشروعات العامة مناقشة مستفيضة فى الفصل السادس.

**وكانت الإجراءات الأخرى كما يلى :**

- ترتيب العديد من الاتفاقيات التجارية.
- الاشتراك الفعال فى مفاوضات الجات GATT .
- تدعيم التمثيل التجارى فى أنحاء مختلفة من العالم .
- تطوير تعريفة الواردات لتصل إلى الهيكل الأكثر مناسبة الذى يفى بحاجات العائدات والحماية دون المساس بالقدرة التنافسية Competitiveness للصادرات .

### (جـ) تشجيع القطاع الخاص

إن أهم جانب فى الإصلاح هو التحرير. ولذلك أصبح تشجيع القطاع الخاص للقيام بدور أكبر فى التنمية الاقتصادية أحد أهم أهداف الحكومة. ومن بين الإجراءات التى تهدف إلى تشجيع القطاع الخاص ما يأتى :

- تحرير استثمارات القطاع الخاص.
- تشجيع القطاع الخاص على أن يمتلك ويدير المشروعات العامة .
- تقليل الموافقات والتصريحات الحكومية اللازمة.

وكان لهذه الإجراءات تأثير إيجابى على استثمارات القطاع الخاص. ففى الفترة من ٨٨/١٩٨٧ إلى ٩٢/١٩٩١ بلغت استثمارات القطاع الخاص ٢٥ مليار جنيه مصرى تمثل ٤٠% من إجمالى الاستثمارات فى هذه الفترة. وقدرت الاستثمارات بحوالى ٧٠ مليون جنيه مصرى تمثل ٥٠% من إجمالى الاستثمارات عن الفترة من ٩٣/١٩٩٢ إلى ٩٧/١٩٩٦ (حسبو وآخرون ، ١٩٩٤).

### ( د ) تحرير الأسعار

بدأت سياسة تحرير الأسعار فى أوائل السبعينيات ، وكان هدفها الوصول بالتدريج إلى الأسعار الاقتصادية لعوامل الإنتاج والمنتجات الوسيطة والمنتجات النهائية ، ويتم الوصول إلى ذلك عن طريق وقف الدعم وزيادة المرتبات وعدم وضع أسعار مختلفة للمستهلكين المختلفين وذلك بالتدريج . وكان الهدف النهائى هو الوصول إلى أسعار تعكس قوى العرض والطلب الحقيقية. واستمرت هذه الإجراءات ودعمت عن طريق (راشد، ١٩٧٧) ما يلى :

● تحرير أسعار الصرف و أسعار الفائدة .
● تحرير أسعار المنتجات الزراعية والصناعية .
● زيادة أسعار الكهرباء والطاقة بالتدريج .

**(هـ) تنشيط سوق الأسهم**

أصدرت الحكومة القانون٩٥/١٩٩٢ لإعادة تنظيم أسواق المال والأسهم فى مصر . وكان الهدف هو دعم تنمية سوق المال بمعدل يتناسب مع الدور المتنامى للقطاع الخاص وفى نفس الوقت إعادة تنشيط سوق الأسهم الراكدة منذ أمد طويل . ونجحت الإجراءات الجديدة مع القانون ٢٠٣/١٩٩١ (الذى يسمح ببيع أسهم المشروعات العامة ) فى خلق بيئة أكثر مناسبة لعمليات التبادل فى سوق الأسهم منشطة لهذه السوق وموسعة لدور القطاع الخاص .

**٢-٧-٤ تعليق على برنامج الإصلاح الاقتصاد المصرى**

وكما ذكرنا من قبل فى نموذج الممارسة الجيدة فى نهاية الفصل الثانى يتوقف جزء كبير من نجاح تنفيذ الخصخصة على مدى ملاءمة البيئة Environment الاقتصادية لذلك. إن اتباع مدخل شامل فى برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى كان أهم استراتيجية للحكومة لخلق مثل هذه البيئة المواتية. فالبرنامج يهدف إلى تحويل الاقتصاد من اقتصاد مخطط مركزياً إلى نظام المشروع الحر. ويمكن عمل ذلك من خلال برنامج قصير للاستقرار يتعامل مع أكثر المشكلات الاقتصادية والمالية والنقدية إلحاحا وبرنامج طويل المدى يعدل الأمور حسب الضرورة ويهدف إلى تشجيع القطاع الخاص وتحرير الأسعار والتجارة وإصلاح القطاع العام وتنشيط سوق الأسهم.

وطبقاً لتصريحات المسئولين فإن برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى يسير سيراً حسناً. وقد تم تنفيذ معظم إجراءاته المخططة تنفيذ ناجحاً وقد أثرت هذه الإجراءات تأثيراً إيجابياً على الوضع الاقتصادى (مقابلة شخصية مع نائب الوزير ) وهذا المناخ الأكثر تحرراً بالقطع فى صالح الخصخصة ونتوقع منه تسهيل تنفيذ السياسة بكاملها.

ومع ذلك فإن بعض المحللين الاقتصاديين يرون أن برنامج الإصلاح كان أكثر نجاحا على المستوى القومى منه على مستوى المؤسسات ( جلال، ١٩٩٥) فمن وجهة نظرهم فقد

نجحت الحكومة فى الإصلاحات الاقتصادية وخاصة تقريب أسعار الصرف ، والفائدة إلى معدلاته السوقية ، وفى زيادة المنافسة ، وفى تخفيض التضخم وتقليل عجز الموازنة ولكن لم يواكب ذلك إصلاح مؤسسى مماثل.

## ٢-٨ الإصلاح والخصخصة

وكما رأينا فى الأقسام السابقة فإن جزءاً كبيراً من مشكلات مصر الاقتصادية يتصل مباشرة بانخفاض أداء القطاع العام. وكما ذكرنا من قبل أيضاً فإن الدراسات أثبتت أن حوالى ربع العجز فى الموازنة هو نتيجة خسائر المشروعات العامة وأن تخفيضا قدرة ٥% فقط فى تكاليف تشغيل Operating Costs المشروعات العامة من شأنه أن يخفض عجز الموازنة القومية بمقدار الثلث (جلال ١٩٩٥) . لقد أدت هذه العلاقة المتداخلة إلى ضرورة تبنى مدخل شامل Comprehensive Approach للإصلاح الاقتصادى يتصل جانب كبير منه بالقطاع العام.

ومن المهم أن نذكر هنا أن المبالغ المحولة من الدولة إلى القطاع العام (بما فيه قطاع البترول وقناة السويس ) لتغطية النفقات الجارية Current Expenditures والتحويلات الرأسمالية Capital Transfers والاستثمارات فى الفترة من ١٩٨٧/٨٨ إلى ١٩٩٠/١٩٩١ زادت عن عائدات القطاع العام بمبلغ ٢٣,٧ مليار جنيه مصرى. وخلال الفترة نفسها قفزت ديون القطاع العام للنظام المصرفى من ٥,٦٠٤ مليون جنيه مصرى إلى ١١,٨٣١ مليون جنيه مصرى (راشد ،١٩٩٧) . إن عجز المشروعات العامة عن تغطية احتياجاتها الجارية والاستثمار واعتمادها المتزايد على موازنة الحكومة والنظام المصرفى فى المساعدة المالية قد جعلا من الضرورى لأى إصلاح أن يبدأ بتعديل هيكلى فى القطاع العام .

وقد كانت الخصخصة بديلا جذاباً اتبعته الدول المختلفة ذات المشاكل الاقتصادية المتشابهة. وهو خيار توصى به أيضاً بل وتسعى من أجله المؤسسات الدولية مثل: صندوق النقد الدولى والبنك الدولى وغيرهما كحل لمعظم مشكلات القطاع العام والمشكلات الاقتصادية.

إلا أنه يجب ملاحظة أن إصلاح القطاع العام والخصخصة وحدهما لا يكفيان. لقد كانت القيود التى تفرضها الحكومة بما فيها البيروقراطية وسياسة السعر والعمالة الزائدة أهم الأسباب

وراء فشل معظم المشروعات العامة لتمويل النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية. كما أن تدخل الحكومة قد أعاق التنمية والتجديد. ففى قطاع الصناعة على سبيل المثال كانت النتيجة خسائر تصل إلى ٢٦٧ مليون جنيه مصرى فى ١٩٨٦ فى مجموعه ١١٦ شركة. وقلت الخسائر إلى ٢٢٢,٨ مليون جنيه مصرى فى ١٩٨٧، لكن ٣٨ شركة فقط حققت أرباحا بينما استمرت ٧٨ شركة فى طريق الخسارة (حسبو وآخرون ، ١٩٩٤ ) وقد تم تمويل الخسائر عن طريق سعر الفائدة المنخفض والديون غير المحدودة من النظام المصرفى والواجبة السداد أو عن طريق التحويلات من الموازنة القومية بصرف النظر عن الآثار بعيدة المدى لذلك، وهى حلقة مفرغة Vicious Circle جعلت من الضرورى تبنى مدخل إصلاح شامل وليس مجرد التخلص من المشروعات العامة الخاسرة.

وأيضاً جعل تغير النظام العالمى إلى نظام رأسمالى مفتوح بلا عوائق يعتمد على المنافسة وتطوير التكنولوجيا والاختراعات الجديدة من التحرير ضرورة ملحة. فقد جعل نظام الأسواق المفتوحة Open Markets مصر تفقد أسواق التصدير التقليدية بالنسبة لها ، وأصبحت المنتجات المصرية معرضة للمنافسة الدولية والأنظمة المالية الدولية . وتطلب هذا تطويراً أكبر للمنتجات التقليدية وتركيزاً أكبر على المنتجات ذات المزايا الحقيقية أمام مثيلاتها. ولم يعد من الممكن اتباع النظام القديم حيث توجه المشروعات العامة الاقتصاد لأسباب سياسية واجتماعية. إذ يجب الآن مراقبة أداء وربحية المشروعات العامة وتحليلها بعناية وبطريقة مستمرة ، ويجب التصرف فى الشركات الخاسرة بإعادة هيكلتها أو بيعها. أما الشركات الأخرى والتى لا يكون للحكومة سبب استراتيجى لإدارتها فيجب خصخصتها. فهذا سيعطى الحكومة المزيد من القدرة Capacity على القيام بواجباتها الأصلية وترك المشروعات العامة فى أيدى أكثر مناسبة .

لقد تم تصميم برنامج الإصلاح المصرى لكى يكون خطة شاملة لدفع الاقتصاد المصرى إلى الأمام . والاستراتيجية الرئيسية للحكومة لتنفيذ ذلك هى التحرير وتشجيع القطاع الخاص وتقليل إجمالى خسائر القطاع العام . وقد كانت الخصخصة خطوة مكملة لبرنامج الإصلاح

الاقتصادى . فهى تمثل أكبر مكون Component لسياسة التعديل الهيكلية Structural Adjustment فى إطار مدخل شامل يتطلب إصلاح النظام بأكمله .

وتبدأ الأقسام التالية مناقشة موجزة لبرنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى ولماذا كان ضرورياً موضحة المشهد الذى تدور فيه سياسة الخصخصة. ويركز الفصل بعد ذلك على هيكل تنفيذ الخصخصة كأحد المكونات الرئيسية للإصلاح .

## ٢-٩ لماذا تخصخص المشروعات العامة المصرية ؟

إلى جانب الأسباب العامة للخصخصة التى ناقشناها فى الفصل السابق يمكننا أيضاً أن نضيف النقاط التالية فى حالة مصر. (عفيفى ، ١٩٩١) .

### ٢-٩-١ التأثير الإيجابى للخصخصة على الاقتصاد المصرى

- إن الخصخصة من شأنها تقليل عجز الموازنة سواء كان ذلك بطريقة مباشرة بخفض الدعم المباشر وغير المباشر للمشروعات العامة أو بطريقة غير مباشرة بإمداد الحكومات فوراً بمبالغ مالية يمكن أن تستخدم فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الجديدة وإعادة هيكلة المشروعات القديمة وفى إصلاح النظام الاقتصادى والضرائب بصفة عامة(وصل عجز الموازنة إلى ٢٠ مليار جنيه مصرى فى سنة ١٩٨٧) .
- إن الاقتصاد الحر هو النظام الأكثر قدرة على التنافس والذى لا تتدخل فيه الحكومة فى نظام السعر يتضمن توزيعاً أفضل وأكثر اقتصادا لمواردنا المحدودة .
- تسمح الخصخصة لصغار المستثمرين والعاملين بالمشروعات العامة أن يمتلكوا فى الحقيقة مشروعات حكومية كبيرة . وهذا يوسع من قاعدة الملكية ويساعدهم على الاستثمار فى مشروعات ناجحة ويعمق إحساسهم بالولاء والانتماء.
- يمكن تحقيق توزيع أفضل للدخل بطرق عديدة أكثر فاعلية فى المشروعات العامة مثل: المساعدة المالية المباشرة للمحتاجين أو القسائم المالية Vouchers أو الضرائب أو أى طريقة مناسبة أخرى .

- إن النظام التنافسى الحر يقضى بطبيعته على الجشع عن طريق السماح للآخرين بالدخول إلى الصناعة وتقديم خدمة أفضل بسعر أقل . كما أن الحد من التدخل الحكومى فى نظام السعر يقضى على السوق السوداء .

### ٢-٩-٢ الخصخصة اتجاه عالمي

لقد أصبحت ظاهرة الخصخصة ظاهرة عالمية متزايدة ، وقد سجل أحد المؤلفين (سادر Sader ، ١٩٩٥ ) ٢٦٥٥ عملية خصخصة وصلت قيمتها إلى ٢٧١ مليار دولار موزعة فى ٩٥ دولة مختلفة فى الفترة ما بين ١٩٨٨ و١٩٩٣ ، وقد استمرت الظاهرة فى التزايد فى النصف الثانى من التسعينيات فزادت فى سنة ١٩٩٩ بمقدار ١٠% عن عام ١٩٩٨ محصلة ١٤٥ مليار دولار للحكومات المختلفة ( هيرمان Herman ، ١٩٩٧ ) .

وقد بدأت ظاهرة الخصخصة وكانت أكثر انتشاراً فى الدول الغربية ، ففى الثمانينيات تعدت مبيعات الخصخصة فى دول غرب أوروبا ٢٠٠ مليار دولار ، بينما وصلت إلى ٦٠٠ مليار دولار على مستوى العالم فى الفترة من ١٩٨٠ إلى ١٩٨٧ (هيرمان Herman ، ١٩٩٧) .

ويؤكد دونالدسون (١٩٩٥) أن المبيعات فى الدول الصناعية وصلت الى ١٧٥ مليار دولار فى خلال الفترة من ١٩٨٨ إلى ١٩٩٣ حيث مثلت ١٥% من عمليات و٨٥% من إيرادات الخصخصة على مستوى العالم .

وتمت أكبر عملية خصخصة فى إيطاليا حيث باعت الحكومة ٣٤,٥ % من شركة إنيل (ENEL ) ، أكبر منتج للكهرباء ، بلغت قيمة العملية ١٤ مليار دولار ، أما فى فرنسا فقد حصلت الحكومة على ١٠ مليار دولار سنويا فى الفترة بين ١٩٩٧ إلى ٢٠٠٠ . كذلك نتج عن بيع شركة ديوتش تليكوم (Deutsche Telecom ) ١٠ مليار دولار( Agence France Press ، ٢٠٠٠ )

وشهدت البلاد النامية زيادة مماثلة فى عدد الشركات التى تمت خصخصتها ففى الثمانينيات بدأت الخصخصة فى تشيلى ثم تبعتها الكثير من الدول ( دونالدسون ١٩٩٧)

وطبقاً لتقرير (سادر ١٩٩٥، Sader ) فإن ٧٥% من الخصخصة تمت فى أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبى ، تلاها فى ذلك دول أوروبا ووسط آسيا حيث تم ١٨,٧% من الحركة، أما عن البلاد الإفريقية والشرق الأوسط فلم يتم فيها سوى القليل وقد بلغت نسبة إجمالى الخصخصة فى الدول النامية بالنسبة للعالم ١٧% فى ١٩٩٠ ارتفعت إلى ٢٢% فى سنة ١٩٩٦ (الاقتصادى The Economist ،١٩٩٧) كذلك انتشرت الخصخصة فى دول الكتلة الشرقية التى تحولت إلى الاقتصاد الحر، ففى خلال التسعينيات قام الاتحاد السوفييتى السابق وأوكرانيا وتشيكوسلافاكيا بتحويل عشرات الآلاف من الشركات للقطاع الخاص وقد سجلت بولندا أعلى نشاط حيث وصلت مبيعاتها فى ١٩٩٩ إلى ٣مليار دولار فى قطاع البنوك وحده (Agence France - Press, ٢٠٠٠ ) .

وبالاختصار فإن الثمانينيات والتسعينيات شهدت نشاطاً كبيراً فى الخصخصة فى جميع بلاد العالم .

### ٢-٩-٣ الخصخصة والمنظمات العالمية

ومنذ بداية التسعينيات ، وكرد فعل للديون المتراكمة وعجز الموازنة المتزايد بدأت المنظمات العالمية مثل: صندوق النقد الدولى والبنك الدولى والأمم المتحدة تنصح ، وربما تضغط لكى تتبنى الدول المختلفة ( خاصة الدول النامية) سياسة الخصخصة، فقد شجعتها باعتبارها أداة فعالة فى تخفيض الديون وإصلاح القطاع العام ووقف نزيف الموارد الطبيعية الناتجة عن الخسائر المتراكمة.

وفى مصر أعطى القطاع الخاص دفعة كبيرة خلال السبعينيات فقد تبنى الرئيس الراحل السادات سياسة الانفتاح الاقتصادى التى قامت على تشجيع المنافسة والقطاع الخاص من بعد حوالى ٢٠ سنة من الاشتراكية وسيطرة القطاع العام والتأميم. إلا أن توسع القطاع الخاص عاد لينكمش من جديد فى الثمانينيات ، كنتيجة لمشاكل كثيرة منها التغيير المفاجئ للقطاع الخاص والتضخم والتشجيع الزائد للاستثمار الأجنبى بالمقارنة بالاستثمار الوطنى. وفى عام ١٩٨٧ تبنت الحكومة سياسة جديدة للإصلاح الاقتصادى الشامل بتشجيع من الهيئات الدولية المختلفة بهدف مواجهة الأزمة الاقتصادية . وقد تضمن البرنامج بعض إجراءات إعادة

الهيكلة والإصلاح للنظام المالى كمحاولة لتخفيض عجز الموازنة والدين الخارجى والدعم الحكومى فى ظل المحافظة على العملة الوطنية ومحاولة تخفيض الأعباء عن المواطنين .

### ٢-٩-٤ المزايا المتوقعة للخصخصة

يمكن للخصخصة باعتبارها مجموعة متكاملة من إجراءات التحرير Liberalization Procedures (تشجيع القطاع الخاص والرجوع إلى نظام سعر السوق والمنافسة) أن تعتبر خطوة أولى نحو إصلاح الاقتصاد القومى ، إذ يمكنها أن تؤدى إلى التوزيع الأفضل للموارد والارتفاع بمستوى الإنتاج وبذلك تسمح بتحقيق أهداف التنمية والأهداف الاجتماعية . إلا أنه يجب علينا أن ندرك أنه لكى تكون الخصخصة أكثر فاعلية علينا ألا نتعامل معها كغاية فى حد ذاتها بل كجزء من مجموعة كاملة من الإجراءات التى تهدف إلى خلق اقتصاد أكثر حرية .

ونقدم فيما يلى تلخيصا لقليل من المزايا المتوقعة من الخصخصة (عفيفى ، ١٩٩١) :

**• تحويل الملكية يرفع الكفاءة :**

تبين الكثير من الدراسات [١] أن أداء القطاع الخاص فى العادة أفضل من أداء القطاع العام . فعادة لا يتعرض الملاك الخاصون للمعوقات التى تتحملها Tolerate المشروعات العامة مما ينتج عنه استخدام أفضل للموارد المتاحة واتخاذ قرارات أكثر فاعلية . إن تحويل المشروعات العامة للقطاع الخاص من شأنه أن يحسن أداء تلك المشروعات بالطرق الآتية :

- تقليل السيطرة السياسية على عملية صنع القرار.
- الحد من انخفاض الأداء عن طريق زيادة الإنتاجية وتخفيض التكاليف ووضع خطوط توزيع أفضل.
- اختيار المديرين اختيارا موضوعياً مع عدم ترك مجال للمحاباة Favoritismمما ينعكس بالتأكيد بشكل إيجابى على عملية صنع القرار.

---

(١) أنظر Bishop and, Thompson 1991 Privatization in UK: Deregulating Reform and Public Enterprise Per, formance Ramand ham, 1989 V. V., Privatization Global Perspective, Routledge, London,UK London,UK,

- استخدام نظاماً للحوافز أكثر كفاءة وخلق جيل جديد من المديرين يستجيب لنظم الحوافز وينتقل من شركة لأخرى حسب الحاجة من شأنه أن يحسن الأداء.
- يكون المديرون مسئولين مباشرة أمام مالكى الشركة الذين يتبنون أهدافا تتجه أساسا نحو الربح .
- يكون على المشروعات العامة أن تلتزم بالقواعد المالية الصارمة للسوق فى الحصول على المساعدة المالية من البنوك ومن هنا يكون الحد من استنزاف الموارد القومية.
- إن إمكانية الاستغناء السريع عن الطاقة الإنتاجية غير الاقتصادية تسمح بتوزيع أفضل للموارد على مستوى الشركة وعلى المستوى القومى أيضاً.

● إن لخصخصة المشروعات العامة تأثير إيجابى على الموازنة القومية . فهى ستقلل من عجز الموازنة وتخفض من الخلل فى ميزان المدفوعات وسيكون هذا [١] نتيجة لما يلى :

- توقف دعم الحكومة ومساندة المشروعات الخاسرة وغير الكفأة .
- خلق السيولة Liquidity مما يسمح للحكومة بالوفاء بالتزاماتها الضرورية وهكذا يقل عجز الموازنة [٢] .
- إن الحصول على مبالغ كبيرة من المال نتيجة بيع المشروعات العامة من شأنه أن يمكن الحكومة من تمويل البرامج الاقتصادية وبرامج الإصلاح الضريبى ، وهنا تكون الحكومة فى وضع أفضل لتطوير المشروعات الكبرى Projects إما مع القطاع الخاص أو وحدها وتعيد بيعها ، وهذا من شأنه أن يشجع استثمار القطاع الخاص فى المشروعات الكبرى ويخلق فرص عمل جديدة (تحتاج مصر إلى حوالى نصف مليون فرصة عمل جديدة تكلف حوالى ١٠ بليون جنيه سنوياً) .
- الزيادة المتوقعة فى عوائد الضرائب إذا أعيدت هيكلة المشروعات العامة بنجاح وحولت إلى مشروعات خاصة مربحة .

---

(١) من المفترض أن تؤدى الخصخصة إلى تحسن الأداء الاقتصادى. وهذا يعنى تحسناً فى القدرة التصديرية للاقتصاد وبهذه الطريقة يتحسن ميزان المدفوعات.

(٢) يحذر عفيفى أيضاً من المساوئ المحتملة نتيجة انخفاض عوائد Revenues الحكومة من المشروعات العامة ومن بيع تلك المشروعات بأقل من قيمتها الحقيقية إذا لم تدع الضرورة إلى ذلك.

● **المنافسة تحسن من أداء الاقتصاد القومى :**

كثيراً ما تؤدى الخصخصة إلى زيادة المنافسة وتحرير السوق وتشجيع القطاع الخاص للقيام بأنشطة كان يقوم بها القطاع العام من قبل. وتبين لنا الخبرة الدولية أن الزيادة فى المنافسة لها تأثير على كل من القطاع الخاص والعام ، فهى تمد كلا القطاعين بالحافز لزيادة الإنتاجية والإنتاج الأفضل والتوزيع الأحسن .

● التقليل من القيود Restrictions ومن تدخل الحكومة وتنشيط Activate نظام السعر فى مصاحبة نظام أكثر حرية من شأنه أن يخلق بيئة أفضل للاستثمار . فهو سيوجه وقت وموارد الحكومة نحو دورها الأصلى وهو وضع السياسة وتنظيم العلاقات وإرساء معايير الأداء ورقابة تنفيذها مستخدمة أدواتها المالية . ومن الناحية الاقتصادية فإن تنشيط نظام السعر يرشد من استخدام الموارد المحدودة.

● **توسيع قاعدة الملكية:**

إن توسيع قاعدة الملكية هو أهم مكاسب الخصخصة . فالخصخصة أعطت للكثير من صغار المستثمرين الفرصة لكى يكونوا مالكى مشروعات لا موظفين . فعلى الرغم من أن المفترض أن القطاع العام هو ملك للناس بصفة عامة إلا أن التجربة تبين أن معظم الموظفين والأطراف المعنية لم تشعر أو تتصرف طبقاً لذلك. إن توسيع قاعدة الملكية كان أحد أنجح الوسائل التى استخدمتها الحكومة البريطانية للحصول على دعم متزايد لسياسة الخصخصة فى بريطانيا.

● **استخدام السيولة المتاحة فى التنمية**

وقد قدر خبراء الاقتصاد السيولة المتاحة فى النظام المصرفى بحوالى ٥٠ مليار جنيه مصرى.وهو مبلغ يقترب جداً من الدخل القومى . فى الوقت نفسه تظهر الموازنة القومية عجزاً مستمراً وإمكانيات استثمار محدودة ، كما يفتقر القطاع العام إلى السيولة ومما لا شك فيه أن بيع قليل من المشروعات العامة من شأنه أن يمتص السيولة الزائدة فى النظام المصرفى ويعيد توجيهها لخدمة أهداف التنمية القومية ويخفض فى الوقت نفسه من عجز الموازنة ويخلق فرص عمل جديدة .

- **مزايا أخرى متوقعة من الخصخصة**

- تقليل عجز الموازنة وامتصاص السيولة الزائدة سيحدان من التضخم. وهذا من شأنه أن يثبت الأسعار ويساعد مجموعات الدخل المنخفضة فى النهاية.
- زيادة كفاءة الاقتصاد ستؤثر تأثيراً إيجابياً على معدل التنمية وعلى الإنتاج القومى وميزان المدفوعات.
- يتطلب تنفيذ الخصخصة وجود سوق مال قوية وديناميكية على الحكومة أن تدعمها. وهذا من شأنه أن يخدم الاستثمار والترويج للمشروعات والتنمية. ويمكن أن يجذب المزيد من رأس المال من الخارج.
- تتضمن إجراءات التحرير استبدال دعوم المنتجات والخدمات ( والتى لا تصل إلى المحتاجين فى كثير من الحالات) بالدعوم المباشرة للطبقات ذات الدخل المنخفض (على شكل قسائم مالية أو مساعدة مالية ..إلخ ) وهذا من شأنه أن يسد ثغرات كثيرة فى هيكل السوق ويقلل من عدم التوازن ويحسن من توزيع الدخل .
- يشجع برنامج الخصخصة على توزيع التكاليف على المستخدمين الحقيقيين (على سبيل المثال رسوم عبور الطرق Toll Charges) وهذا يعنى عدالة أكثر فى توزيع التكاليف لخدمة وترشيد الاستهلاك وتسهيل الإدارة.
- إن الاعتماد الأكبر على القطاع الخاص سواء عن طريق الإيجار أو البيع أو التعاقد مع جهات خاصة خارج المشروع العام من شأنه أن يزيد من الإنتاجية ويؤدى إلى تكاليف أقل وجودة أعلى وخدمات أفضل.وهذا يعنى توزيعاً أفضل للموارد وخدمات أحسن للشعب .
- إن الاقتصاد الأكثر حرية يمكنه فى معظم الحالات اجتذاب رأس مال أجنبى أكثر إلى اقتصاد الدولة.

### ٢-١٠ مشكلات الخصخصة

تواجه الخصخصة – كأى نظام جديد – بعض المشكلات ، وتأتى مشكلات فقد الوظائف وغياب رقابة الحكومة على الصناعات الاستراتيجية والزيادة فى الأسعار وغياب أسواق رأسمال مناسبة والخوف من السيطرة الأجنبية على الأسواق المحلية على رأس قائمة

المشكلات التى تصاحب عملية الخصخصة . وتعتبر هذه المشكلات الأسباب الرئيسية وراء معارضة الخصخصة. ويلخص القسم التالى هذه المشكلات موضحا طرق معالجتها ومنها :

● **فقد الوظائف**

ربما كان الخوف من فقد الوظائف هو أقوى أسباب معارضة الخصخصة. إن القوة العاملة سواء كانت داخل النقابات المنظمة أو لا ، تعلم أن أصحاب الأعمال سيواجهون العمالة الزائدة والبطالة المقنعة (وهما ملمحان معتادان من ملامح المشروعات العامة) بتخفيض كبير فى الوظائف. ويمكن أن يكون هذا مسبباً للمخاطر من الناحية السياسية ، خاصة فى اقتصاديات الدول النامية والتى تعانى من مشكلة البطالة . ويكون أمام الحكومات خيارات عديدة للتعامل مع هذه المشكلة. فيمكنها إعادة تدريب وإعادة توزيع الموظفين أو عرض مكافآت نهاية الخدمة بشكل اختيارى. ويمكنها أيضاً تقديم عون فنى ومالى للموظفين لكى يصبحوا رجال أعمال مستقلين. ويمكن أيضا أن تطلب الحكومات من المشترين الجدد الاحتفاظ بالموظفين لمدة معينة أو تقديم وظائف بديلة لهم، (طلب من شركة البيبسى كولا فى مصر أن تحتفظ بالموظفين لمدة ثلاث سنوات بعد شراء الشركة) . وهناك مدخل مفيد هو بيع المشروعات العامة للموظفين ليتحولوا إلى مساهمين.

● **غياب الرقابة الحكومية على الصناعات الاستراتيجية**

ويمكن التحكم فى هذا الأمر عن طريق التفرقة الواضحة بين الصناعات التى يجب على الحكومة أن تقوم بها والصناعات الأخرى التى يكون من الأفضل تركها للقطاع الخاص. فعندما تبدأ الخصخصة لا ينبغى خصخصة كل الصناعات.

● **زيادة الأسعار**

عادة ما يصاحب الإصلاح والخصخصة وإلغاء الدعم زيادة فى الأسعار. ويمكن التغلب على هذه المشكلة عن طريق استخدام القسائم النقدية Vouchers أو صناديق البطالة Unemployment Funds .

## ● عدم وجود رأس مال مناسب لتمويل عملية الخصخصة

يعتبر غياب رأس المال المناسب لتمويل عملية الخصخصة أحد المبررات الكبرى لدى معارضى الخصخصة. وقد ثبت أن لهذه المشكلة تأثيراً ضئيلاً فى معظم حالات الخصخصة، فعندما تبدأ الخصخصة يتحول رأس المال المحلى والدولى للعمل، خاصة عند طرح مشروعات جذابة للبيع. كذلك فإن بيع الأسهم stock للموظفين وصغار المستثمرين يمكن أن يحل مشكلة عدم وجود مستثمرين كبار راغبين فى الاستثمار فى مشروعات معينة. ففى مصر توقع الكثيرمن الخبراء صعوبة بيع المشروعات التى ستطرح للخصخصة ، إلا أنهم فوجئوا ببيع كل الأسهم المطروحة فوراً مع زيادة معتادة فى الطلب وصلت فى بعض الأحيان إلى عشرين ضعفاً للمعروض. وبالذات فى الفترة من ١٩٩٦ و١٩٩٧ .

## ● الخوف من التدخل الدولى فى الاقتصاديات المحلية

توجد هذه المشكلة فى معظم الدول النامية لأسباب أيديولوجية. إن الخوف من سيطرة وقوة الاقتصاد الغربى أو الاقتصاد الأقوى عادة ما يؤدى إلى خلق الإحساس برفض استثمار هذا الاقتصاد داخل الدولة. إلا أن التجربة بينت أنه لم يعد فى الإمكان الفصل بين الأسواق. وعلينا أن نحاول الاستفادة بقدر المستطاع من هذا التدخل الدولى. إن القواعد والتنظيمات المختلفة يمكنها السيطرة على التدخل الضار.

## ● الخوف من خسارة الحكومة نتيجة لتسعير المشروعات العامة بأقل مما ينبغى لتسهيل البيع

إن تسعير المشروعات العامة بأقل مما ينبغى إجراء تتخذه الحكومات فى كثير من الأحيان لكسب تأييد المديرين والموظفين والجماهير العريضة أيضاً للخصخصة. وهذه مسألة يثيرها كثير من رجال الاقتصاد خاصة هؤلاء المعادون للخصخصة. فهم يخشون أن يؤدى التسعير المنخفض للمشروعات العامة إلى تعرض الحكومة لفقد الثروة القومية المملوكة للجماهير. «إن الحكومة تبيع أصولها بأرخص الأسعار» هو مانشيت Headline كثيراً ما نراه فى الجرائد أو المجلات ضد الخصخصة (عادة لأسباب إيديولوجية)، إلا أن هناك حقيقتين رئيسيتين

بخصوص هذه القضية يجب أن تكونا واضحتين فى الأذهان. إذا بيعت الأسهم للجمهور والمديرين والموظفين بأقل من قيمتها الحقيقية كان هذا يعنى ببساطه أن القيمة الأعلى للأسهم بعد البيع تذهب إلى الملاك الجدد. وأيضاً إذا كان المشروع العام فى وضع سيء يستدعى إعادة الهيكلة فإن هناك مخاطر ترتبط بملكية الأسهم وهذا يجب أن ينعكس على قيمة الأسهم. وهكذا فإن الحكومة فى الحقيقة لن تفقد ثروة قومية نتيجة التسعير المنخفض للمشروعات العامة .

ومن ناحية أخرى إذا كان تخفيض سعر أسهم المشروعات العامة غير ضرورى أو غير مرغوب فيه فيجب وضع تقييم دقيق ومراجعته، وإذا كان الطلب أقل من العرض يمكن بيع أسهم أقل واستخدام نظم التقسيط لكى لا تتأثر أسعار الأسهم تأثيرا سلبيا.

● **مقاومة المعارضين**

وقد تؤدى الآثار الجانبية للإصلاح والخصخصة كالبطالة والزيادة فى الأسعار إلى معارضة الكثير من القطاعات . وموظفى الحكومة هم بالتأكيد أكثر القطاعات تأثراً بالسياسة الجديدة فمن المتوقع أن يكونوا من أكثر المعارضين لها كنتيجة لإحساسهم بعدم الأمان لاحتمال فقدانهم لوظائفهم أو مزاياها المختلفة. كما أنه من المتوقع أن تواجه الخصخصة بمعارضة من الأحزاب السياسية والجماعات الإسلامية لتخوفهم من الآثار الجانبية السلبية للسياسة الجديدة وبالذات الاجتماعية منها.

## ٢-١١ الخاتمة

مر القطاع العام بمصر بعدة مراحل من التطور خلال الخمسة عقود الماضية، حتى وصل إلى قطاع كبير متغلغل فى جميع الصناعات والخدمات ، وبمقارنة بسيطة بين أداء القطاع العام مع القطاع الخاص يتضح لنا أن القطاع العام لم ينجح فى تحقيق أهدافه الأصلية التى نشأ من أجلها، كنتيجة لمشاكل هيكلية وجوهرية.

ويمكن تلخيص أكثر المشكلات شيوعاً فى قطاع الأعمال العام كما يلى :

● التدخل الزائد عن الحد من جانب الحكومة فى الشئون الداخلية للشركة .

- فرض أهداف غير تجارية على شركات القطاع العام مثل: التنمية الإقليمية وتوظيف أكبر عدد ممكن من العاملين.
- تضارب المصالح والاعتبارات التى ينبغى أخذها فى الحسبان فى عملية اتخاذ القرار.
- كثرة أجهزة الرقابة .
- الإدارة التى ينقصها الخبرة أو التأهيل .
- عدم كفاية الإدارة النقدية وإمكانيات التخطيط الاستراتيجى .
- زيادة العمالة عن حاجة العمل Overstaffing .
- انخفاض الاستثمار فى الابتكار Innovation والتجديد Renovation .

كثرة القواعد والقيود التى يتعين على مديرى شركات القطاع العام اتباعها . ويهدف برنامج الإصلاح الاقتصادى إلى تغيير الدور الحكومى من تدخل بيروقراطى مباشر إلى مجموعة من الاستراتيجيات والسياسات الإصلاحية التى توجه قوة العرض والطلب لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويكون ذلك بالبعد عن التخطيط المركزى والتقليل للقوانين مع القيام بمجموعة إجراءات من شأنها إصلاح القطاعات المالية والسياسات الائتمانية بهدف إعداد الحياة الاقتصادية لدور أكبر للقطاع الخاص .

ويتضمن برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى مكونين رئيسيين هما: برنامج الاستقرار قصير الأجل، وبرنامج التعديل الجوهرى. واللذان يتضمنان بدورهما إصلاح القطاع العام كعماد أساسى . وطبقاً لتصريحات المسئولين الحكوميين فإن الكثير من إجراءات الإصلاح المخططة قد تم تنفيذها مما سيساعد حتماً على خلق مناخ أكثر استعدادا لتطبيق الخصخصة والتى تعتبر خطوة مكملة للإصلاح.

وقد ناقش هذا الفصل جذور الخصخصة موضحاً الاداء المتواضع لشركات القطاع العام مع توضيح الأسباب التى دفعت الحكومة لسياسات الإصلاح ومن بعدها الخصخصة. وبالتأكيد فلم يكن تطبيق برنامج الخصخصة بلا مشاكل والتى تم مواجهة البعض منها، بينما لم يزل البعض الآخر مطروحاً كقضايا تبحث عن حل ، وقد خصصت هذه الدراسة الجزء الأكبر منها لدراسة بعضا من هذه المشكلات وبالتحديد مشكلة مدى التزام الحكومة وأصحاب

القرار بالخصخصة ( الفصل الثالث) واتجاهات المديرين ومدى موافقتهم على السياسة الجديدة (بالفصل الرابع) ومدى كفاية الإطار القانونى ( الفصل الخامس) ومشاكل إعادة الهيكلة (الفصل السادس) ومشاكل العمالة ( الفصل السابع) ومشاكل التقييم ( الفصل الثامن) .

# الفصل الثالث

## تقييم عام
## للبرنامج المصرى للخصخصة

# الفصل الثالث
# تقييم عام للبرنامج المصرى للخصخصة

لكى يكون تنفيذ الخصخصة ممكناً ، لابد من وجود هيكل متخصص ذى مسئوليات محددة ، مسئولاً عن التطبيق ، بالإضافة إلى برامج واضحة للتنفيذ تخطط ويتم تنفيذها خلال فترات محددة، و يناقش هذا الفصل ما تم فعلاً على هذا الصدد خلال حقبة التسعينيات.

## ٣-١ الإعداد للخصخصة

بدأ برنامج الحكومة للخصخصة فى مصر فى ١٩٩١ بإعلان جمهورى Presidential Declaration بأن الحكومة سوف تتبنى الخصخصة كسياسة رسمية بهدف خلق اقتصاد أكثر حرية ( الأهرام ، ١مايو ، ١٩٩٠ ) . وفى ذلك الوقت أعتبر معظم المسئولين الخصخصة خطوة أساسية مكملة لبرنامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر و الذى تم الإعلان عنه قبل ذلك بسنوات قليلة .

و صدر القانون الجديد ١٩٩١/٢٠٣ (١) بعد ذلك بوقت قصير ليحل محل القانون ١٩٨٣/٩٧ ليسمح بالبيع الجزئى أو الكلى لشركات القطاع العام لأول مرة . و كان هدف القانون الفصل بين الملكية و الإدارة واضعا الإدارة التى تهدف للربح مكان الإدارة التى تحركها العوامل الاجتماعية و قدم مفهوم الشركة التابعة لإدارة محفظة Portfolio الشركات.

---

(١) ستتم مناقشة كفاية الإطار القانونى فى فصل مستقل.

وأصبح لكل شركة قابضة طبقا للقانون الجديد سلطة بيع أو تأجير أى أصول أو شركات تابعة لها . كما سمح القانون الجديد بتصفية المشروعات العامة وهو أمر لم يكن مسموحاً به فى ظل القانون القديم . وكان أحد الملامح الهامة للقانون الجديد المساواة فى المعاملة بين مشروعات القطاع العام و القطاع الخاص حيث ينص القانون صراحة على ألا تتمتع المشروعات العامة بأية ميزات أو تتحمل أية قيود لا يتحملها القطاع الخاص بما فى ذلك الدعم و المزايا المالية الأخرى. وشكلت لجنة للخصخصة برئاسة وزير الأعمال العام للتنسيق بين انشطة الخصخصة، ثم أعيد تنظيم شركات القطاع العام فى ٢٧ شركة قابضة و ٣١٤ شركة تابعة. ووزعت الشركات التابعة على أساس طبيعة عمل الشركة. فكانت الشركات التى تزاول نفس النشاط تتبع نفس الشركة القابضة . وكان من بين هذه الشركات ٣٣ شركة فقط يشارك فيها القطاع الخاص ومسجلة فى سوق الأوراق المالية . وكان لهذه الشركات التابعة أسهم فى أكثر من ٢٠٠ شركة مشتركة Joint Venture Companies مؤسسة طبقا للقانون ٢٣٠ /١٩٨٩ للاستثمار العربى و الأجنبى .

كما أصدرت الحكومة أيضا القانون ٩٥ / ١٩٩٢ ( قانون سوق رأس المال ) لتنظيم وتوجيه سوق الأسهم Stock Market الناشئة ليعكس آليات السوق. وينظم القانون أمورا مثل التسجيل فى سوق الأسهم والخطوات الواجب إتباعها ومتطلبات عملية البيع مع التركيز بصفة خاصة على الطرح العام على الجمهور Initial Public Offerings وتملك لجنة سوق الأسهم السلطة أيضا فى التدخل لتحديد أسعار الإقفال Closing Prices إذا دعت الضرورة لذلك لاستقرار سوق الأسهم ولصالح المتعاملين فيما بعد .

و أنشئ مكتب قطاع الأعمال العام فى ١٩٩٢ بموجب اتفاقية بين برنامج التنمية للأمم المتحدة UNDP والحكومة المصرية للإشراف على برنامج الخصخصة و متابعة تنفيذه. وكان الهدف الرئيسى لإنشائه التنسيق Coordinating لضمان توفير بيئة تنظيمية ملائمة بعيدا عن مشكلات البيروقراطية و الروتين و تسهيل عملية الرقابة ورفع التقارير للجهات العليا والتنسيق بين الجهود التى تبذلها الأطراف المتعددة من جانب الحكومة ( بما فيها الشركات القابضة والشركات التابعة لها ) والمانحين Donors ومستشاريهم .بالإضافة إلى أى أطراف معنية أخرى.

ومن الجدير بالذكر أن الحكومة قررت عدم إدراج قطاعات عديدة تعتبر استراتيجية فى برنامج الخصخصة ، وتمثل هذه القطاعات ٨٥% من أصول Assets القطاع العام فى مصر. (حديث مدير مكتب قطاع الأعمال العام ١٨/سبتمبر/١٩٩٦ ) مما يعنى أن ١٥% فقط هى التى تم أخذها فى الاعتبار لتوسيع قاعدة الملكية . وقد تم استبعاد القطاعات الآتية فى هذه المرحلة :

- قطاع البترول
- قناة السويس
- الاتصالات السلكية و اللاسلكية
- السكك الحديدية باستثناء شركة سيماف (SEMAF CO)
- الصناعات الحربية
- مصر للطيران

- **قطاع التأمين والبنوك (ما عدا البنوك المشتركة).**

وفيما يلى ملخص لوضع القطاع العام قبل البدء فى تنفيذ برامج الخصخصة طبقا لخطاب رئيس مكتب قطاع الأعمال فى ١٨ سبتمبر ١٩٩٦ :

بلغ إجمالى القيم الدفترية للمشروعات العامة فى نهاية يونيو ١٩٩١ أربعة وسبعين مليار جنيه مصرى (حوالى ٢٥ مليار دولار أمريكى) كانت تمول عن طريق:

- نصيب الحكومة من الأسهم والبالغ ١٣ مليار جنيه مصرى.
- القروض طويلة الأجل والسحب على المكشوف ٢٦ مليار جنيه مصرى .
- إئتمانات تجارية Trade Credits وقيمته ٢١ مليار جنيه مصرى .
- إحتياطات Provisions وحسابات دائنة Credit Accounts أخرى حوالى ١٤ مليار جنيه مصرى .

## ٣-٢ هيكل الخصخصة في مصر

كان اتباع سياسة الخصخصة مكملاً للإصلاح الذى تبناه برنامج الإصلاح الاقتصادى.

ويناقش هذا القسم الخصخصة فى مصر وكيف تدار . كما يبين الأوجه المختلفة للقانون ثم يصف الهيكل الإدارى للتنفيذ (طبقاً لكتيب إجراءات التنفيذ الصادر من مكتب قطاع الأعمال العام،١٩٩٣) .

### ٣-٢-١ الإطار القانونى: المشروعات العامة والقانون الجديد ١٩٩١/٢٠٣

صدر القانون ١٩٩١/٢٠٣فى[1] ١٩٩١ لكى يكون خطوة نحو التحرير الكامل فى المستقبل. وكان هدفه الرئيسى هو تنظيم عملية الخصخصة التى تمثل واحداً من أكبر أعمدة برنامج الإصلاح الاقتصادى. وقد حل القانون ١٩٩١/٢٠٣ محل القانون ١٩٨٣/٩٧كخطوة وسيطة لإعداد المشروعات العامة لكى يطبق عليها القانون ١٩٨١/١٥٩ الذى يحكم شركات القطاع الخاص.

وأعاد القانون الجديد تعريف مهمة القطاع العام و التى تضمنت فى السابق دوراً أساسياً واجتماعياً فى سلسلة عريضة من الأهداف تحددها كل شركة تبعاً لأهدافها الأصلية. فكل مشروع عام يعمل كوحدة قانونية تدير استثماراتها لصالحها بصرف النظر عن خطة الدولة الشاملة للتنمية. ويقاس أداء الإدارة طبقاً لمعايير كثيرة مثل الربح أو على الأقل الخسائر المتناقصة.

وأعاد القانون تنظيم القطاع العام إلى نظام يتكون من شركات قابضة وشركات تابعة فنظمهم فى شكل ٣١٤ شركة تابعة ملحقة ب ٢٧ شركة قابضة، خفضت بعد ذلك إلى ١٧شركة ثم إلى ١٦شركة فى عام ١٩٩٦ ٠ وتعمل الشركات القابضة كمالكة لأسهم الشركات التابعة وهى مسئوله عن هيكلة الشركات التابعة وإدارة أسهمها .

وقد فرق القانون الجديد بين الملكية Ownership والإدارة تفرقة تامة٠فدور مجالس إدارات الشركات القابضة والشركات التابعة التى تمثل ملكية الحكومة يقتصر على التخطيط ووضع السياسة والاستراتيجية والإشراف على الأداء. أما التنفيذ الفعلى للإستراتيجيات والسياسات فمتروك للمديرين المحترفين تحت إشراف مجالس الإدارة.

---

(١) سنتناول القانون ٢٠٣/ ١٩٩١ فى فصل مستقل وهو متضمن أيضاً كملحق فى النهاية.

وأصبح الهدف الرئيسى لمجلس الإدارة هو اعمال السياسة الحكومية الهادفة إلى المزيد من التحرر الاقتصادى. و يتحقق هذا عن طريق إعادة الهيكلة المالية للشركات المختلفة و إدارة استثماراتها وأسهمها بطريقة تحقق أهداف الحكومة فى الخصخصة والإصلاح.

أما بالنسبة للعاملين فيتم نقل كل العاملين فى المشروعات العامة إلى الشركات الجديدة القابضة والتابعة ويحتفظون بنفس أوضاعهم ومرتباتهم وعلاواتهم وإجازاتهم وجميع المزايا المالية وغير المالية الأخرى.

### ٣-٢-٢ من المسئول عن تطبيق الخصخصة ؟

يتكون هيكل تنفيذ الخصخصة فى مصر من أربعة أطراف(مكتب قطاع الأعمال العام،١٩٩٤):

( أ ) وزير قطاع الأعمال العام .

(ب) مكتب قطاع الأعمال العام .

(جـ) الشركات القابضة.

( د ) الشركات التابعة .

ويركز هذا الهيكل (أنظر الشكل ٣-٢) السلطة والمسئولية عن قيادة وتخطيط وإدارة برنامج الخصخصة عند مستوى وزير قطاع الأعمال العام و يساعده فى ذلك مكتب وزير قطاع الأعمال العام، أما قرارات بيع مشروعات وأسهم معينة وتنفيذ معاملات خاصة فمتروكة للشركات القابضة والتابعة. وتلخص السطور التالية واجبات كل مستوى فى هذا التنظيم :

**( أ ) مسئوليات وزير قطاع الأعمال العام**

- تخطيط وتوجيه سياسات الحكومة المتعلقة بإصلاح وخصخصة المشروعات العامة.
- الاشتراك فى خلق وعى عام وإجماع قومى يعضد الخصخصة .

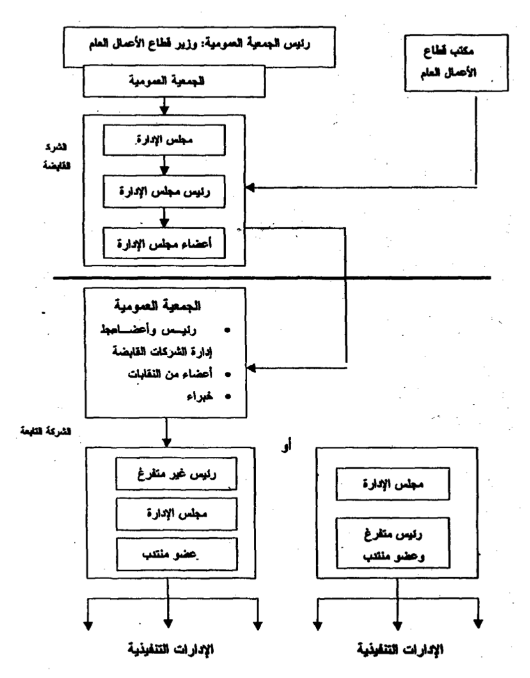
- الموافقة على برنامج الحكومة السنوى فى الخصخصة والإعلان عنه .
- إصدار التعليمات إلى مكتب وزير قطاع الأعمال العام والشركات القابضة و التابعة لتنفيذ البرنامج.

## (ب) مكتب قطاع الأعمال العام

تم تصميم مسئوليات مكتب قطاع الأعمال العام لمساعدة وزير قطاع الأعمال العام فى تنفيذ القانون ٢٠٣/١٩٩١ وبرامج الخصخصة. ويمكن تلخيص هذه المسئوليات فى النقاط التالية:

- إعداد برامج الخصخصة السنوية بمشاركة الشركات القابضة و تقديمها إلى وزير قطاع الأعمال العام ومجلس الوزراء للموافقة عليها •
- العمل كقناة للاتصال الشرعى بين الحكومة والشركات القابضة والتابعة •
- اقتراح المرشحين Candidates لجميع مستويات الشركات القابضة بما فيها رئيس وأعضاء مجلس الإدارة و كبار المسئولين •
- تقييم أداء المستويات المختلفة فى الشركات القابضة و توضيح المعايير Criteria المستخدمة مع اقتراح بمكافأتهم أو لومهم.

## شكل ٣-١: العلاقات التنظيمية والاتصال بين الأطراف المختلفة في النظام




المصدر : الحناوى ، محمد صلاح ، ماهر ، أحمد مصطفى ، مجلس المستشارين الفعال تحت مظلة القانون٢٠٣ /١٩٩١ ، مكتب قطاع الاعمال العام ، المكتب الفنى ، الشركة الشرقية للإعلان والنشر ، ١٩٩٣ (أضيف مكتب قطاع الاعمال العام للمزيد من الايضاح )

● مراجعة خطط الأعمال التى تصوغها الشركات القابضة والتعليق عليها والإشراف على تنفيذها. ويجب أن تتضمن خطط الأعمال البيانات المالية وبرنامجا موجزاً للاستثمار تتم مقارنته بالأداء الفعلى على أساس ربع سنوى وسنوى.

● موافاة وزير قطاع الأعمال العام بمقترحات عن الخطوط الإرشادية العامة الواجب على الشركات القابضة والتابعة استخدامها فيما يتعلق بسياسة الحكومة فى تقييم أداء مشروعات الأعمال.

**(جـ) الشركات القابضة**

على الشركات القابضة إدارة وتنفيذ خصخصة الشركات التابعة أو أصولها تحت إشراف وزير قطاع الأعمال العام ·

د ـ الشركات التابعة

على الشركات التابعة أن تنفذ الخطة ، ويمكنها أيضاً أن تبيع أو تؤجر الأصول والوحدات الإنتاجية أثناء عملها الطبيعى طبقاً لقرار مجلس إداراتها أو من الجمعية العمومية لحاملى الأسهم· ويمكن للمديرين أو الموظفين فى الشركات التابعة فى حالات معينة اقتراح القيام بأعمال معينة لتحويل الملكية إلى القطاع الخاص Divestiture .

**٣-٢-٣ اللجنة الوزارية للخصخصة**

خلال الربع الأول من ١٩٩٦ شكل رئيس الوزراء لجنة وزارية للخصخصة (IBTCI، مارس ١٩٩٦) والمهمة الرئيسية للجنة هى الموافقة على خطط الخصخصة والإشراف على تنفيذها وتقديم التقارير لمجلس الوزراء. ويرأس اللجنة رئيس الوزراء وتضم الأعضاء الآتى ذكرهم :

● وزير النقل.

● وزير قطاع الأعمال العام.

● وزير الدولة لمتابعة الأنشطة الاقتصادية.

● وزير الدولة للتخطيط.

● وزير الصحة والسكان.

● وزير الكهرباء.

● وزير العمل.

● وزير الصناعة.

ويعمل وزير قطاع الأعمال كحلقة الوصل بين الشركات القابضة واللجنة الوزارية. ويقدم تقريراً أسبوعياً إلى اللجنة الوزارية متضمناً آخر تطورات برنامج الخصخصة على أساس التقارير التى تعدها الشركات القابضة • وواجب اللجنة الوزارية هو الإشراف على برنامج الحكومة المصرية للخصخصة وتقديم تقرير عن التطورات إلى مجلس الوزراء .

## ٣-٢-٤ المبادئ الرئيسية التي توجه برنامج الاستثمار في مصر

### ٣-٢-٤-١ المبادئ

أعلن وزير قطاع الأعمال العام ومكتبه العديد من المبادئ (الحناوى و آخرون ١٩٩٣، ١) التى يقوم عليها برنامج الخصخصة فى مصر ، وبما أن هذه المبادئ هى التى توجه برنامج الخصخصة فإن من الأهمية بمكان سردها :

● برنامج الخصخصة [١] هو برنامج يعتمد على السوق ويهدف إلى تنشيط الطلب على المشروعات و الأصول التى تملكها الدولة وهدفه الرئيسى هو دعم تنفيذ عملية الخصخصة بسرعة ونجاح. ويتحقق ذلك من خلال طرح تشكيلة Variety من الأصول وإلغاء المركزية فيما يتعلق بمسئولية بدء وتنفيذ معاملات معينة •

● يغطى البرنامج نطاقاً واسعاً من الأصول الحكومية ، ويشمل أصولاً تملكها المحافظات وجميع الأسهم التى تملكها الدولة أو تتحكم فيها الشركات المشتركة المنشأة بموجب

---

(١) يحتوى الفصل الرابع على تفصيلات عن برنامج الخصخصة المتتابع.

القانونين ٤٣ و٢٣٠ والمشروعات العامة الخاضعة للقانون ٢٠٣، كما يتضمن أيضاً الأسهم التى تملكها الحكومة فى الشركات العاملة طبقاً للقانون ١٩٨١/١٥٩ ما عدا تلك التى تنتج منتجات استراتيجية.

- يشجع البرنامج تحويل الأصول إلى القطاع الخاص الذى يملك الخبرة الفنية والتشغيلية Operating والكفاءة الإدارية والقوة المالية ، كما يشجع البرنامج أيضا على ملكية الأسهم على نطاق فردى Individual ومؤسسى Institutional .

- تتسم عملية الخصخصة بالوضوح وبالشفافية Transparency وتتضمن الإجراءات التى تضمن ذلك الإعلان عن الأصول المتاحة لتحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص والإفصاح Disclosure عن المعلومات المالية وتلك المتعلقة بالتشغيل و استلام العروض وفحصها والتفاوض بشأنها إذا لزم الأمر.

ويوضح القسم التالى مجموعة من الخطوط الإرشادية Guidelines التى وضعتها الحكومة المصرية لعملية اختيار الشركات المرشحة للخصخصة .

## ٣-٢-٤-٢ اختيار الشركات المرشحة للخصخصة فى خطوتين

- **أولاً** : يتم اختيار الشركات التابعة عن طريق شركاتها القابضة كجزء من العملية السنوية لإعداد خطة الأعمال والتى يشرف عليها مكتب قطاع الاعمال العام.

- **ثانياً** : يقدم مكتب قطاع الاعمال العام قائمة بالشركات التابعة التى تم اختيارها إلى وزير قطاع الأعمال العام للموافقة عليها قبل تقديمها إلى مجلس الإدارة والجمعية العمومية للشركات القابضة.

يتم اختيار الشركات المرشحة للخصخصة فى السنوات الأولى من برنامج الخصخصة مع التأكد من أنهم لن يسببوا إلا الحد الأدنى من الارتباك Disruption الاقتصادى وقد أعلنت الحكومة المصرية المعايير التالية لاختيار الشركات المرشحة (مكتب قطاع الأعمال العام ١٩٩٤) :

- المشروعات متوسطة الحجم أو وحدات الأعمال الرابحة داخل قطاعات الأعمال المتنافسة التى لا تحتاج إلى إعادة هيكلة مالية أو استثمار إضافى أو إعادة تنظيم فى التشغيل أو إعادة الهيكلة القانونية أو إجراءات لتصحيح بيئة العمل.
- القدرة الاقتصادية والمالية والتجارية على الاستمرار Viable: يجب أن يكون لدى الشركات المختارة تدفقات نقدية Cash Flow إيجابية ونسبة جارية قادرة على الاستمرار Viable Current Ratio كما يجب أن تبين نسبة السيولة اتجاها إيجابيا طويل المدى ٠
- يجب أن يكون العائد على الأصول و الأسهم وهامش الربح Profit Margin مغرياً للقطاع الخاص. كما يجب أن تكون نسبة الدين ونسبة الدين للأسهم Debt to equity Ratio منخفضاً لكى يسمح بسهولة الخصخصة. ويجب أن تعكس نسبة النشاط مقابل الإغراق Dumping والممارسات التجارية غير العادلة مثل دوران المخزون Inventory Turnover وفترات التحصيل Collection Periods والحسابات المستحقة Accounts Receivable كفاءة تشغيل المشروع أو أن يصل إلى هذه النتيجة فريق مشترك من داخل الشركة وخارجها ٠
- العمل فى بيئة غير مشوهة Undistorted نسبياً أو من السهل تصحيحها توجد فيها منافسة من القطاع الخاص ولا يوجد بها احتكار Monopoly أو احتكار القلة، Oligopoly.
- عدم منح مشروعات الأعمال أى حماية الآن أو فى المستقبل .
- حد أدنى من العمالة الزائدة ٠

### ٣-٢-٥ عملية الخصخصة

فيما يتعلق بإجراءات الخصخصة أعلن مكتب المشروع العام أن عملية الخصخصة قد قسمت إلى ثلاث مراحل متميزة (الحناوى و آخرون ١٩٩٣، ) :

- إعداد وتقييم Evaluation المشروعات العامة ٠
- صنع القرار.
- التنفيذ.

### ٣-٢-٥-١ مرحلة الإعداد و التقييم

وتتكون مما يلى :

- إعداد الشركات القابضة لبرنامج الخصخصة السنوى كجزء من خطتها السنوية [١] .
- موافقة وزير قطاع الأعمال العام واختياره للشركات المناسبة للخصخصة .
- يعين مجلس إدارة الشركة القابضة أو التابعة فرداً أو فريقاً من الأفراد ليكون مسئولاً عن إدارة عملية الخصخصة بكاملها (يجب أن يتكون الفريق المختار من ذوى الخبرة المشهود لهم ).
- فى حالة اختيار شركة خاسرة تستخدم إجراءات إلغاء الدين أو تحويله إلى أسهم و الدعم وإعادة هيكلة الدين لإعداد الوحدة للبيع .
- تتقدم الشركات القابضة والتابعة بطلبات إلى مكتب المشروع العام للمساعدة الفنية .
- ويدرس مدير المكتب هذه الطلبات ويوافق عليها ثم يتم استقدام استشاريين خارجيين باستخدام عقود العمليات متعددة الأوجه Multi -transaction والتى تحدد الخدمات بدقة والمدة الزمنية لكل عملية • ويتم تضمين هذه التفصيلات بالإضافة إلى إجراءات الدفع فى خطاب تفاهم Letter of Understanding بين مكتب قطاع الاعمال العام والشركة المعنية القابضة أو التابعة .
- يقوم الاستشاريون بعمل تقييم لأصول الشركة وكفاءتها التشغيلية والمالية ويقترحون استراتيجية للبيع تتضمن سعراً مستهدفاً Target أو احتياطياً فى حالة الطرح العام أو المزاد أو سعر العطاء Offering Price فى حالة عرض الأسهم للبيع وترسل صورة إلى مكتب قطاع الأعمال العام للمتابعة والتعليق.
- ثم يقدم الاستشاريون تقريراً يحددون فيه الإستراتيجية التى يوصون باتباعها فى مرحلة تنفيذ الخصخصة ، ويثبت هذا المستند لمكتب قطاع الأعمال العام وللشركة القابضة

---

(١) المكافآت السنوية والحوافز الأخرى والنسبة المئوية من أرباح الجمعية العمومية ومجلس إدارة الشركات القابضة والشركة التابعة ترتبط بالنجاح الذى يتحقق فى تنفيذ برنامج الخصخصة السنوى.

والشركة التابعة أن التحليل دقيق وكامل • ويعتبر هذا المستند أساس عملية الخصخصة ويتم تضمينه فى عرض البيع كمذكرة معلومات Information Memorandum .

### ٣-٢-٥-٢ مرحلة صنع القرار

تقوم لجنة الخصخصة بفحص تقرير الاستشاريين وتقدمه لمكتب قطاع الأعمال العام الذى يضيف توصياته ثم يقدمه إلى صانعى القرار فى الشركة القابضة أو التابعة الذين يقررون ما إذا كانوا سيبيعون الأصول أو الشركة ويختارون إستراتيجية البيع ويصدرون التعليمات إلى لجنة الخصخصة ببدء إجراءات البيع.

### ٣-٢-٥-٣ مرحلة التنفيذ

بعد قرار بدء الإجراءات يتقدم الاستشاريون بأنشطتهم المدعمة Supporting Activities حسب مرحلة التنفيذ الواردة بعقودهم ، وتتضمن مساعدة الاستشاريين فى التنفيذ إعداد نشرة عن البيع Prospectus وتقديم مستندات العطاء Bid Documents (المذكرة) وترتيبات الضمان وتقييم العروض ، والمساعدة فى عملية المفاوضات ، ثم تبدأ الشركات القابضة والتابعة تسويق الشركات المرشحة للبيع [(١)] .

وبعد إتمام عملية البيع يعلن وزير القطاع الأعمال العام إتمام البيع وتعد الشركة التى رسا عليها العطاء أو الاستشاريون كتاباً أبيضاً يضم جميع المستندات الرسمية المتعلقة بكل مرحلة من مراحل العملية ويرسل إلى الشركة القابضة والشركة التابعة والجهاز المركزى للمحاسبات The Central Audit Organization والبرلمان ويتم الاحتفاظ بنسخة منه فى مكتب قطاع الاعمال العام . إن الكتاب الأبيض هو مستند هام.

وعلى المشترى أن يقوم بعمل مراجعة دقيقة خلال ستة أشهر من تاريخ إتمام الصفقة وتسلمه الأصول ويجب أن تغطى هذه المراجعة أية أصول مادية Physical جديدة أو غير ملموسة Intangible لم تتضمنها الصفقة وأى خصوم Liabilities جديدة تم إغفالها فى

---

(١) قبل بيع الشركة أو أصولها تقوم الشركة القابضة/ التابعة فى العادة بحل أى مشكلة مالية أو عمل ترتيبات إعادة الهيكلة. وقد يفضل صانعو القرار فى بعض الحالات بيع الوحدة «كما هى» بالسعر الذى يعرض فى سوق الأسهم.

عملية التقييم. ثم يقدم المشترى مطالبه إلى مكتب قطاع الأعمال العام والشركة القابضة والتابعة .

### ٣-٢-٦ مهام لجنة الخصخصة

### تقوم لجنة الخصخصة بالمهام الآتية

- اقتراح «سعر بيع» الأسهم وتقديمه للشركة القابضة أو التابعة وهو يقوم على أساس تقييم استشارى الشركة واقتراحه السعر المستهدف فى حالة البيع عن طريق العطاءات Tender Sale أو المزاد العام.
- فتح مظاريف العطاءات فى حضور جميع المتقدمين Bidders ثم فحص وتقييم العطاءات التى تم استلامها .
- إتمام البيع نيابة عن الشركة القابضة أو التابعة متضمناً نتائج التقييم وشروط البيع .

### ٣-٢-٧ حصيلة البيع Sales Proceeds

يتم إيداع حصيلة البيع فى حساب منفصل ذى فائدة لدى البنك المركزى المصرى أو أحد بنوك القطاع العام تحت الإشراف المباشر للمشروع العام وتستخدم الحصيلة فى سداد ديون الشركة قبل تحويلها للملكية الخاصة ويحول الباقى للخزانة العامة. إن التصرف فى هذا الحساب والسياسة المتعلقة باستخدام حصيلة البيع تقررها الجمعية العمومية للشركة القابضة برئاسة وزير قطاع الأعمال العام .

### ٣-٢-٨ تعليق على هيكل الخصخصة

وكما يتضح من الهيكل المشار إليه بأعلى فإن مهمة تخطيط سياسة الخصخصة والبرامج المختلفة هى مسئولية مشتركة بين المسئولين فى المستوى الوزارى ورؤساء ومديرى الشركات القابضة والتابعة . فالبرامج المحددة يقترحها كبار المسئولين فى الشركة القابضة والشركة التابعة بالاشتراك مع مكتب قطاع الأعمال العام ويوافق عليها الوزير. وهذا الإجراء يتم للتأكد من مناسبة البرنامج للواقع (لأنه ينبع من مستوى التنفيذ) ومن إمكانية تحققه (فقد

تمت الموافقة عليه على المستوى الوزارى الملم بالظروف الاقتصادية وأولويات Priorities الحكومة ) إلا أن ذلك يعنى أيضاً أن الرغبة فى البرنامج لدى هؤلاء المسئولين فى كلا المستويين ذات أهمية قصوى حيث يقع قدر كبير من عملية التنفيذ بين أيديهم . فأما بالنسبة للوزير فإن الخصخصة هى سياسة الحكومة المختارة والتى لابد من اتباعها حتى لو كان له شخصياً رأى مخالف ، و مع ذلك فلابد وأن يشعر أن الحكومة ملتزمة بسياسة الخصخصة بشكل حقيقى لكى يتصرف على هذا الأساس . ويعتبر مدى الالتزام الحقيقى بسياسة الخصخصة من أهم الموضوعات التى تناقشها هذه الدراسة . كما يعطى هيكل الخصخصة فى مصر دوراً كبيراً لرؤساء الشركات القابضة والتابعة فى اختيار الشركات المرشحة للخصخصة وتخطيط التنفيذ مما يثير أيضا التساؤل عن مدى رغبة هؤلاء المسؤلين الحقيقية فى اتباع السياسة الجديدة .

كذلك تتصف عملية الخصخصة الرسمية بالإجراءات الطويلة والخطوات العديدة الموزعة بين مستويات مختلفة من الهيكل لإصدار العديد من التقارير والتى تنتقل من مستوى التنفيذ إلى مستوى وضع السياسات والعكس ، وهذا يجعل المسئولية عن التأخير غامضة إلى حد ما و يجعل تحديد المسئولية أمراً بالغ الصعوبة .

أما بالنسبة لحصيلة بيع الشركات ، فكما هو مذكور بأعلى فإنه بعد سداد ديون الشركة المباعة ، يتم تحويل باقى حصيلة البيع للخزانة العامة ، ولكن لم يتم توضيح كيفية التصرف فى هذه الأموال و لا الجهة المسئولة عن استخدامها ، و بسؤال مكتب قطاع الأعمال العام ومركز معلومات القطاع العم أكدوا أنه ليس لديهم أى بيانات بهذه المعلومات ، وعندما تم السؤال فى وزارة المالية كان الرد أكثر غموضاً ، فهذه المعلومات سرية كما أكد المسئول، وهنا لابد وأن ننوه أنه لكى يتحقق مبدأ الشفافية فلابد أن تكون المعلومات عن كيفية إنفاق حصيلة بيع الشركات معلنة و معروفة للكافة .

ويعمل مكتب قطاع الأعمال العام كحلقة الاتصال الرئيسية بين الشركات المختلفة والوزير . وعلى الرغم من أن هذه الحلقة تساعد فى العملية إلا أنها ليست كافية . فهناك حاجة إلى شبكة متطورة جداً تكون مسئولة عن توصيل التغييرات و الإجراءات المختلفة إلى كل

المستويات. والوضوح يساعد فى زيادة الرغبة لاتباع السياسة الجديدة على المستويات المختلفة مما يجعل البرامج أكثر قابلية للتنفيذ . إن ترك مساحة للاتصالات غير الرسمية يزيد من الشائعات ، وقد يوجد مجموعات مقاومة تعوق سلاسة التنفيذ.

وطبقا لنموذج الممارسة الجيدة للخصخصة المذكور فى الفصل الأول فلابد من نظام رقابة ومتابعة جيد يتأكد من حسن وكفاءة تطبيق الخطوات المخططة لبرامج الخصخصة، ولكن كما يتضح من هيكل التطبيق فليس هناك نظام رقابة Monitoring واضح أو هيكل مهمته الرقابة على التنفيذ الفعلى سواء على مستوى الصناعة أو على مستوى المشروع. ولقد شكلت لجنة وزارية للخصخصة فى ١٩٩٦ مكونه من العديد من الوزراء مهمتها الأساسية الرقابة على تنفيذ البرنامج بأكمله، ولكن للاسف لم يتم إنشاء هيكل مصاحب لامداد هذه اللجنة بالبيانات الضرورية من مستوى الصناعة و مستوى المشروع. كذلك فإن تكوين لجنة متخصصة للرقابة سيكون بالقطع أكثر فاعلية من تكليف لجنة من الوزراء بذلك، إذا أخذنا فى الاعتبار كثرة مسئوليات الوزير. إن الرقابة المباشرة ضرورية على مستوى الصناعة ومستوى المشروع لاكتشاف أى مشكلة فوراً وعرضها على مستوى وضع السياسات للوصول إلى طرق حلها أو تعديل البرنامج بسببها . والباحثة هنا توصى بضرورة تشكيل هيكل رقابة و متابعة واضح يعمل فى إطار محدد من التنظيم وتحديد المسئوليات.

ويتضح من هيكل الخصخصة فى مصرعدم وجود هيكل محدد مسئول عن تسويق سياسة الخصخصة أو برامجها . صحيح أن المشاركة فى خلق وعى عام يأتى ذكرها كإحدى مهام وزير قطاع الأعمال العام ، إلا أنه لم يرد ذكر الجهاز المسئول عن ذلك. إن وجود هيكل متخصص من شأنه وضع خطة تسويق شاملة تأخذ فى اعتبارها المشترى وقدرته على الدفع عند تحديد أى الأسواق تتبعها (سواء كانت أسواقا محلية أو دولية ) والسعر الذى يطالب المشترون بدفعه (الأسعار الحقيقية أو الأسعار المخفضة ... الخ ) وكيف تساعد خطة الترويج Promotion على فتح أسواق جديدة وأى المشروعات العامة يتم البدء بها ضرورة لابد منها. فمجهودات التسويق فى مصر تقوم على أساس منفصل على مختلف المستويات دون مدخل شامل يحتويها. كذلك فان التسويق يبدأ عادةً عند مستوى التنفيذ Implementation .

ومعظمه عبارة عن مجهودات للترويج تركز على الإعلان عن الوحدات المعروضة للبيع. ويقوم التسعير على استراتيجية كل حالة على حده ويتم الوصول إلى الأسواق المحلية بكفاءة، لكن يبقى الكثير ليتم عمله للوصول إلى أسواق عالمية أوسع. كما يجب أن تتجه مجهودات التسويق – بنفس القدر – إلى ترويج فكرة الخصخصة بصفة عامة وترويج البرنامج المخطط للوحدات المعينة المعروضة للبيع.

وتركز إجراءات البيع المصاحبة لإجراءات وهيكل الخصخصة المعلنين على اجراءات البيع لمستثمرين رئيسيين ولا تعطى نفس المقدار من الاهتمام للبيع فى سوق الأسهم بالرغم من أنها كانت الأكثر تكراراً فى العقد الأخير.

إن هذه المساوئ تقلل من إمكانية تنفيذ البرامج المختلفة كما أن لها بالتأكيد أثاراً على معدل التنفيذ ومن بين هذه الآثار ما يأتى:

- خلق الشكوك حول البرنامج ونوايا الحكومة.
- الإبطاء فى تنفيذ البرنامج .
- الفشل فى الوصول إلى الأسواق العالمية بالقدر الكافى.
- غموض المسئولية وعدم إمكان تحديد المسئولين عن التأخير فى البرنامج .

## ٣-٣ برنامج الخصخصة الأول

أعلنت لجنة الخصخصة خطتها الأولى فى ١٩٩١ . وكان على البرنامج أن ينفذ فى الشركات العامة العاملة طبقا للقانون ١٩٩١/٢٠٣ والشركات المشتركة العاملة طبقا للقانون ٢٣٠/٤٣ (والتى يشارك فيها القطاع الخاص بأسهم). وتضمن البرنامج الأول عدداً مستهدفا من ٢٥ شركة على الأقل مرشحة للطرح للبيع فى كل من السنوات ما بين ٩٢/١٩٩١ و٩٦/١٩٩٥. وكان المرشح للخصخصة شركات و أصول رئيسية أو وحدات إنتاج أساسية بالشركات التابعة ال ٢٧ شركة القابضة التى تملكها الحكومة.

وتتضمن البرنامج ١٠ شركات على الأقل مملوكة بالكامل للحكومة وهى شركات خاضعة للقانون ٢٠٣ (مكتب قطاع الأعمال العام، ١٩٩٤) بالاضافة الى شركات مشتركة وشركات لها أسهم فى السوق (شركات تعمل طبقا للقانون ١٥٩ الذى ينظم عمل المؤسسات).

تم إعلان برنامجاً للخصخصة أكثر تحديداً ومكون من ثلاث مراحل فيما بعد فى نفس السنة. (مكتب قطاع الأعمال العام ١٩٩٤). وتكون البرنامج الجديد من ٢٠ شركة مرشحة للخصخصة فى السنة المالية ١٩٩١/٩٢ و٢٥ شركة مرشحة فى السنة المالية ١٩٩٢/٩٣ و٤٠ شركة أخرى فى السنة المالية ١٩٩٣/٩٤ . وقد تم اختيار هذه الشركات المرشحة من القطاعات الاقتصادية التى تشمل الصناعة والسياحة والتجارة ... الخ ويبين الجدول ٣-١ تفصيلا لهذا البرنامج.

**جدول ٣-١: البرنامج الأول للخصخصة**

| | الدفعة الأولى من الشركات المرشحة للخصخصة<br>السنة المالية ١٩٩١/١٩٩٢ | الدفعة الثانية من الشركات المرشحة للخصخصة<br>السنة المالية ١٩٩٢/١٩٩٣ | الدفعة الثالثة من الشركات المرشحة للخصخصة<br>السنة المالية ١٩٩٣/١٩٩٤ |
|---|---|---|---|
| أ- شركات القانون ٢٠٣ (مملوكة للدولة ١٠٠%) | ١- شركة مصر للأسواق الحرة<br>٢- الشركة المصرية للكروم<br>٣- شركة النصر لتعبئة الزجاجات<br>٤- الشركة المصرية لتعبئة الزجاجات<br>٥- شركة النصر للزجاج والبلور "الكريستال"<br>٦- شركة مصر للاستوديوهات والإنتاج السينمائي<br>٧- شركة النصر لصناعة السخانات البخارية | ١- شركة كفر الزيات للمبيدات الحشرية والكيماويات<br>٢- شركة النيل العامة لإصلاح السيارات<br>٣- المكتب المصري للهندسة والاستشارات والتصميمات<br>٤- شركة مواد الطلاء والصناعات الكيماوية<br>٥- شركة الإسكندرية للصناعات الدوائية والكيماوية<br>٦- شركة النصر للهندسة والتبريد "كولد ير"<br>٧- الشركة المصرية لبناء وإصلاح السفن | • قطاع الصناعة<br>١- شركة النصر للحراريات والسيراميك (سورناجا)<br>٢- الشركة المصرية لصناعة النحاس<br>٣- شركة الغازات الصناعية<br>٤- أبو كير للأسمدة والصناعات الكيماوية<br>٥- شركة الدلتا للغزل والنسيج<br>٦- بيارات للغزل والنسيج<br>٧- الدقهلية للغزل والنسيج<br>٨- دمياط للغزل والنسيج<br>٩- الإسكندرية للغزل والنسيج<br>١٠-شركة الزيوت المستخلصة<br>١١- شركة طنطا للزيوت والصابون<br>١٢- شركة القاهرة للزيوت والصابون<br>١٣- شركة الإسكندرية للحلويات والشكولاته<br>١٤-الشركة المصرية للنشا والخميرة والمنظفات<br>١٥-شركة إدفينا للأطعمة المحفوظة<br>١٦-الأهرام للمشروبات<br>١٧- الشركة المصرية للنقل الخفيف<br>١٨-شركة صناعة الزمبرك ومستلزمات النقل<br>١٩-شركة مصر للهندسة والمعدات "ميكار"<br>٢٠-الشركة المصرية للحراريات<br>• قطاع الصحة<br>٢١-شركة النصرة الطبية<br>٢٢-الشركة العربية للدواء (آدكو)<br>• قطاع الأسمنت<br>٢٣-شركة العامرية للأسمنت |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ب-أصول الشركات العاملة طبقا للقانون ٢٠٣ | ٨- فندق شيراتون القاهرة<br>٩- فندق أسوان أوبروي<br>Sheraton Boat -١٠<br>m/s auni Hotp -١١<br>Sh. B m/s Tut -١٢<br>Sh. B m/s Aton -١٣<br>١٤- فندق شبرد | ٨- فندق العلمين<br>٩- فندق فلسطين<br>Consumption -١٠<br>شركة البضائع والملابس صيدناوي<br>١١-شيكوريل<br>١٢-بيوت الأزياء الراقية هانو-الإسكندرية<br>١٣- شملا. | ٢٤- أسمنت بورتلاند بطره<br>٢٥-شركة حلوان لأسمنت بورتلاند<br>• قطاع التجارة الخارجية<br>٢٦-شركة مصر لتجارة السيارات<br>• قطاع التجارة الداخلية والتوزيع<br>٢٧-الشركة المصرية لتجارة الجملة<br>٢٨-الشركة المصرية لتسويق الأسماك<br>٢٩- الشركة المصرية لتعبئة وتوزيع المواد الغذائية<br>• قطاع الإسكان<br>٣٠-شركة التعمير والمساكن الشعبية<br>• قطاع النقل<br>٣١-الشركة العربية لتحميل السفن<br>٣٢-شركة الإسكندرية لتداول الحاويات<br>٣٣- شركة بور سعيد لتداول الحاويات والبضائع<br>٣٤-شركة دمياط لتداول الحاويات والبضائع<br>٣٥-الشركة المصرية للمخازن العامة<br>• قطاع السياحة<br>٣٦-شركة مصر للفنادق<br>• قطاع الصناعة<br>٣٧-شركة الدلتا الصناعية "إيديال (مصنع المائلة)<br>• قطاع السياحة<br>٣٨-الفنادق المصرية (فندق سيسيل)<br>• قطاع تجارة التجزئة<br>٣٩-شركة البضائع الاستهلاكية والملابس (صيدناوي) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ج- أسهم في الشركات التابعة للقانون ٢٠٣ | ١٨-الهوف Dinnerware and Utilitware | ١٤-شركة النصر للملابس والمنسوجات "كابو"<br>١٥-الشركة المصرية للأغذية "بسكو مصر"<br>١٥-الشركة المصرية Supplies &Marine Works<br>١٦-الشركة المتحدة للإسكان<br>١٧-شركة النصر للإلكترونيات والهندسة "فيلبس" (مصنع البضاعة البيضاء) | |
| د- أسهم في شركات القانون ١٥٩ | ١٦- شركة مصر للقرى السياحية | | |
| هـ- أسهم في شركات القانون ٢٣٠ | ١٧- شركة أسمنت السويس<br>١٨- كلورايد مصر<br>٢٤-شركة أشق<br>٢٥- شركة نار دن الدولية | ١٩- الشركة المصرية الدولية للكيماويات الدوائية "ايكو"<br>٢٠- الشركة المصرية الألمانية للمنتجات الكهربائية<br>١٩-شندلر-مصر<br>٢٠- الشركة المصرية الألمانية للصباغة<br>٢١-شركة مصر للمشروبات "مصروب"<br>٢٢-الشركة العربية للسيراميك "أرامكو"<br>٢٣-نادي سيناء للغطس | |

المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام. إجراءات عامة وتوجيهات لبرنامج الخصخصة الحكومى ، نظام إعادة الهيكلة والمكافأة ١٩٩٤ .

وإذا نظرنا إلى هذا البرنامج يمكننا أن نلاحظ أن الخطة الأولية Initial كانت تبدأ بخصخصة ٢٠ شركة في ١٩٩١/٩٢. وكان على هذا الرقم أن يرتفع إلى الرقم المستهدف وهو٢٥ شركة فى الدفعة الثانية والى الرقم المتفائل ٤٥ فى الدفعة الثالثة. كما يمكننا أن نلاحظ أيضا أن سبع شركات فقط من الشركات المخطط لخصخصتها فى الدفعة الأولى تمتلكها الحكومة ملكية كاملة. وهذا العدد يمثل ٢% تقريبا من الشركات التى تملكها الدولة

و٣، ٠٠ -% من مجموع أصول القطاع العام . وبنفس الطريقة فان سبعا فقط من الشركات المخطط ترشيحها فى الدفعة الثانية تمتلكها الحكومة ملكية كاملة. وكانت باقى الشركات المرشحة فى الحالتين إما شركات مشتركة للقطاع الخاص بها أسهم أو شركات لها أسهم متداولة فعلا. إلا أنه كان يتعين على الخطة أن ترفع عدد الشركات المملوكة ملكية كاملة للدولة ومطلوب خصخصتها إلى ٣٧ فى الدفعة الأخيرة (تمثل حوالى ١٢% من المشروعات العامة و ١,٨% من إجمالى أصول القطاع العام).

ويمكننا تفسير هذا الاستهلال البطىء المخطط للبرنامج بطرق عديدة .فربما كان السبب يرجع إلى رغبة الحكومة فى تهيئة الرأى العام وأصحاب المصلحة للسياسة الجديدة أو الى رغبتهم فى إعداد الوحدات العامة وموظفيها للتغيير (خطاب، ١٩٩٦ ) . أو ببساطة يكون طريقة لكسب الوقت Time Buying لتأجيل الخصخصة الفورية لأسباب سياسية .

## ٣-٣-١ التنفيذ الفعلى لبرنامج الخصخصة الأول

من الطبيعى أن تكون الخطوة التالية للتخطيط هى التنفيذ. ويبين الجدول الآتى مقدارما تم تنفيذه فعلا من البرنامج الأول حتى نهاية ١٩٩٥ و بعد أربع سنوات من صدور القانون الجديد.

**جدول ٣-٢ : الشركات المخصخصة حسب طريقة الخصخصة فى ديسمبر ١٩٩٥**

| الطريقة | ١٩٩١ | ١٩٩٢ | ١٩٩٣ | ١٩٩٤ | ١٩٩٥ | إجمالى |
|---|---|---|---|---|---|---|
| طرح عام | – | – | – | – | – | – |
| تصفيات Liquidatuons* | ٤ | ٢ | ١ | ١ | ٣ | ١١ |
| اتحاد العاملين المساهمين Employess Shareholders Ass | – | – | – | ٩ | – | ٩ |
| مستثمرون رئيسيون Anchor Investors | – | – | – | ٣ | ٣ | ٣ |
| إجمالى | ٤ | ٢ | ١ | ١٤ | ٣ | ٢٣ |
| النسبة المئوية للإجمالى | ١٧ | ٩ | ٤ | ٥٨ | ١٣ | ٪١٠٠ |

*عندما اتخذ قرار التصفية.

المصدر : مكتب قطاع الأعمال العام.

وبالنظر إلى هذا الجدول يمكننا أن نلاحظ الآتى:

- كان التنفيذ الفعلى للبرنامج محدودا جدا حتى ١٩٩٥ . فقد تمت فعلا خصخصة ٢٣ شركة من الـ ٩٠ شركة المطلوب خصخصتها فى الخطة.
- لم تكن هناك أى عروض اكتتاب عام خلال السنوات الخمس الأولى على الرغم من الإعلان أن بيع الأسهم من خلال سوق الأسهم هو شكل رئيسى من أشكال الخصخصة يهدف إلى توسيع قاعدة الملكية .
- إقتصر نشاط الخصخصة فى السنوات الثلاث الأولى من البرنامج على قرارات بتصفية سبع شركات خاسرة (٤،٢،١ شركة فى ٩١، ٩٢، ٩٣ على التوالى) .
- كان عام ١٩٩٤ هو العام الذى تم فيه معظم نشاط الخصخصة. فقد طرحت للبيع أسهم تسع شركات مختلفة على العاملين فى مشروع اتحاد العاملين المساهمين . وبيعت ثلاث شركات أخرى لمستثمرين رئيسيين * وتمت تصفية الشركة الثالثة عشر.
- وعاد نشاط الخصخصة للسير ببطء مرة ثانية فى ١٩٩٥ . وكان النشاط الوحيد هو إعلان قرار تصفية ثلاث شركات أخرى .

ويبين الجدول الآتى التغيير فى الملكية الخاصة فى الشركات العاملة فى ظل القانون ٢٠٣حتى نهاية ١٩٩٥:

* الشركات الثلاث هى بيبسى كولا ، وكوكا كولا وشركة النصر لصناعة الغلايات والأوعية التجارية.

## جدول ٣-٣ :عدد الشركات العاملة والمؤسسة طبقا للقانون ٢٠٣ والتي كان للقطاع الخاص بها نصيب*

| % مملوكة ملكية خاصة ** | | في ٩٣/١٢/٣١ *** | في ٩٤/١٢/٣١ | في ٩٥/٣/٤ | في ٩٥/٧/٣١ | في ٩٥/١٢/٣١ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ١٠٠% | | | ٣ | ٣ | ٣ | ٣ |
| أكبر من ٧٥ إلى أقل من ١٠٠% | | | ١١ **** | ١١ | ١١ | ١١ |
| أكثر من ٥٠ حتى ٧٥% | | ١ | ١ | ١ | ١ | ١ |
| المجموع الجزئى (الأغلبية للقطاع الخاص) | | ١ | ١٥ | ١٥ | ١٥ | ١٥ |
| أكثر من ٤٠ % حتى ٥٠% | | ٣ | ٥ | ٥ | ٥ | ٥ |
| أكثر من ٣٠% حتى ٤٠% | | ٤ | ٥ | ٧ | ٧ | ٧ |
| أكثر من ٢٠% حتى ٣٠% | | ٥ | ٦ | ٧ | ٧ | ٨ |
| أكثر من ١٠% حتى ٢٠% | | ٢ | ٣ | ٦ | ٦ | ٦ |
| أكثر من ـ %حتى ١٠% | | ١٧ | ١٧ | ١٧ | ١٧ | ١٧ |
| المجموع الجزئى (الأقلية للقطاع الخاص) | | ٣١ | ٣٦ | ٣٨ | ٤٢ | ٤٣ |
| تصفيات | فعلية | | | | | |
| | جارى العمل فيها | | | (١٠) | (١٠) | (١٠) |
| إندماجات Mergers | | | | | | |
| المجموع الجزئى (شركات قطاع عام بالكامل) | | ٢٨٢ | ٢٦٤ | ٢٦٢ | ٢٥٨ | ٢٥٧ |
| عدد الشركات العاملة | | ٣١٤ | ٣١٥ | ٣١٥ | ٣١٥ | ٣١٥ |

* ويتضمن أصول بيعت منفردة ، تكونت منها شركات جديدة
* * تشمل الملكية الخاصة أسهما يمتلكها العاملون واتحاد العاملين المساهمين
* * * إن اهتمام القطاع الخاص بملكية ال ٣٢ شركة الوارد ذكرها فى هذا العمود واضح قبل بدء برنامج الخصخصة الحالى.
* * * * ويتضمن فندق شيراتون القاهرة (نزع أجزاء من الشركة Spin-off)

المصدر: IBTCI التقرير ربع السنوى :يناير– فبراير ١٩٩٦

يتضح من هذا الجدول ما يلى:

- لم يحدث تغيير فى الملكية خلال ١٩٩١، ١٩٩٢، ١٩٩٣ (أنظر الملحوظة *** فى الجدول (٣-٣))
- فى ١٩٩٤ تم بيع ثلاث شركات إلى مستثمرين رئيسيين (ملكية ١٠٠%) وزاد الاهتمام فى نفس السنة بأغلبية القطاع الخاص فى الملكية بسبب بيع إحدى عشرة شركة إلى اتحاد العاملين المساهمين وبيع أجزاء من شركة القاهرة شيراتون.
- زاد الاشتراك بنسبة قليلة فى الملكية فى خمس شركات خلال ١٩٩٤ وسبع شركات فى ١٩٩٥.
- وحتى نهاية ١٩٩٥ لم تكن التصفيات العشر قد تمت.

## جدول ٣-٤ : قيمة الأصول غير المستغلة والمباعة في ديسمبر ١٩٩٦

| السنة | ١٩٩٢ | ١٩٩٣ | ١٩٩٤ | ١٩٩٥ | ١٩٩٦ | إجمالى المبيعات بالميون جنيه |
|---|---|---|---|---|---|---|
| المبيعات | ٥٤٥,٨٦ | ٣٢٢,٢٥ | ٧٤٤,١٤ | ١٣٩٧,٢٥ | ٢٣,٥٥ | ٣٠٣٣,٠٥ |

المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام ١٩٩٧

ويبين هذا الجدول أن كثيراً من الأصول غير المستغلة قد بيعت منذ بداية البرنامج وخاصة فى سنة ١٩٩٥ حيث تمت معظم المبيعات. وهذا يفسر التصريحات الكثيرة التى أدلت بها الحكومة عن المبيعات التى تمت بالفعل.

وبالنظر إلى الجداول الأربعة السابقة يمكننا أن نستنتج التالى:

- كان التنفيذ الفعلى لبرنامج الخصخصة محدودا جدا بالمقارنة بالخطة .
- إلى جانب الخصخصة المتعلقة باتحاد العاملين المساهمين اقتصرت الزيادة فى الأسهم المملوكة ملكية خاصة فى المشروعات العامة على مشتريات أسهم الإصدار الثانى فى المشروعات العامة التى كان لها أسهم موجودة أصلا فى السوق.

- بيعت ثلاث شركات فقط لمستثمرين رئيسيين.
- كان باقى النشاط عبارة عن مبيعات للأصول غير المستغلة Unutilized Assets .
- وحتى إذا كانت الخطة قد تم تنفيذها بالكامل ، فإن حجم الوحدات المخصخصة كان سيصبح صغيراً بالمقارنة بحجم القطاع العام (حيث أن ال ٣١٥ شركة عامة كانت تمثل ١٥% فقط من مجموع أصول القطاع العام فى مصر).

وهذا يدعو المراقب إلى أن ينظر بشك إلى صلابة سياسة الحكومة فى الخصخصة يثير أسئلة مثل : لماذا لم تكن الحكومة أكثر صرامة فى التنفيذ ؟ هل كرس صانع القرار نفسه فعلاً للخصخصة ؟ هل فرضت الخصخصة على صانع القرار ؟.وهل كان التأخير تكتيكا لكسب الوقت ؟__ هل كان التأخير بسبب القائمين على التنفيذ ؟ أو اعتبرت هذه الفترة مرحلة إعداد ضرورية فنياً وقانونياً ؟

## ٣- ٤ نشاط الخصخصة في ١٩٩٦

بينما كانت بداية برنامج الخصخصة بطيئة كان التقدم الذى حدث فى ١٩٩٦ كبيرا. ويمكننا الاطمئنان إلى القول أن عام ١٩٩٦ كان يمثل نقطة تحول فى نشاط الخصخصة المصرى. فقد استطاعت مصر فى هذا العام تحقيق كثير من أهداف الإصلاح والخصخصة.

وطبقا لمدير مكتب قطاع الأعمال (مقابلة شخصية ،١٩٩٥) فان إيقاع الخصخصة الحذر نسبيا قد سمح بتطوير مؤسسات سوق المال فى مصر وأوجد صناعة جديدة للخدمات المالية New Financial Services Industry وأتاح الوقت لآليات الحكومة التنظيمية Regulatory والرقابة Oversight أن تتمشى مع السوق الذى يتوسع بسرعة.

وقد بدأت السنة بتصريح الرئيس مبارك بضرورة الإسراع ببرنامج الخصخصة (الأهرام، ٢٣ يناير ١٩٩٦). تبع ذلك موافقة مجلس الوزراء على خطة أكثر جرأة أعدها وزير قطاع الأعمال العام أعلنت فى فبراير (الأهرام ، ١٥ فبراير،١٩٩٦) وموافقة الوزارة على العديد من القرارات التى تهدف لتنشيط عملية الخصخصة وخاصة فيما يتعلق بتنشيط البورصة المصرية وإجراءات السماح للاستثمار الأجنبى وقوانين البنوك والاستثمار بصفة عامة. كما أصدر

مكتب قطاع الأعمال العام طبعة جديدة من دليل الإجراءات والإرشادات العامة لبرنامج الحكومة لتوسيع قاعدة الملكية و إعادة الهيكلة وحوافز العاملين والإدارة. وكان هذا مستنداً رسمياً يلقى الضوء على البرنامج وإنجازاته وتفصيلات عن خططه المستقبلية.

و كان من ضمن القرارات التى وافق عليها مجلس الوزراء بهدف تنشيط برنامج الخصخصة قرارات تتعلق بسوق الأسهم والاستثمارات الأجنبية وقانون البنوك وصناديق الاستثمار Investment Funds (أوفاريل O Farrell، ١٩٩٥). وكان أحد أهم القرارات المتعلقة بسوق الأسهم إلغاء ضريبة الـ٢% على المكاسب الرأسمالية Capital Gains (الفرق بين ثمن البيع وثمن الشراء) والتى كانت مفروضة من قبل على البائع. وكان الهدف من هذا الإجراء هو زيادة القدرة التنافسية لاستثمارات سوق رأس المال مقابل الودائع البنكية لأجل كما تم السماح للأجانب لأول مرة بالاشتراك فى الطرح العام للأسهم IPOs عن طريق صناديق الاستثمار الدولية مما زاد من الطلب على الأسهم المصرية.

وكان الإجراء الآخر الذى اتخذته الحكومة بهدف توفير الشفافية هو طلبها أن تصاحب كل عملية طرح عام إعلاناً فى الصحف الرئيسية التى توافق عليها هيئة سوق المال وعلى هذا الإعلان أن يتضمن معلومات رئيسية عن الشركة المطروحة للبيع (ملخص للميزانية وبيان بالدخل Income Statement يتفق مع المعايير الدولية وملخص للشركة Profile يحدد الخط الرئيسى لنشاطها وسنة التأسيس والشكل القانونى ...الخ، وهيكل الملكية الحالى وتصور للمبيعات الشركة فى المستقبل وربحها الصافى). وكان الهدف من نشر هذه المعلومات هو حل مشكلتين رئيسيتين تعوقان كفاءة وتنمية سوق المال هما عدم الإفصاح Non-disclosure والرقابة Oversight.

واستجابة للنشاط المتزايد امتدت ساعات العمل فى سوق الأسهم إلى أربع ساعات. (من ١١,٣٠ صباحا إلى ٣,٣٠مساء) بدلا من ثلاث ساعات، كما اتخذت الحكومة خطوة هامة أخرى منها إعفاء صناديق الاستثمار من دفع ضريبة الدخل (والتى وصلت إلى ٤٠%) على صافى الأرباح ، كما سمح لصناديق الاستثمار أيضا شراء السندات Bonds قبل تسجيلها فى سوق الأسهم. كذلك وافق مجلس الوزراء أيضا على مشروع تعديلات فى قانون البنوك

والائتمان فى ١٩٧٥ . وقد سمحت هذه التعديلات للأجانب أن يمتلكوا أكثر من ٤٩% من إجمالى رأسمال البنوك المشتركة. وعلى أثر هذه التعديلات فقد تم بيع شيراتون القاهرة ، والأهرام للمشروبات ، والنصر للمنافع العامة ، وبيع المعدات من خلال مستثمرين رئيسيين. كما تمت خصخصة شركتين آخريين عن طريق الطرح العام من خلال طرح أسهمهما فى سوق الأسهم هما العامرية للأسمنت وحلوان للأسمنت وتمت خصخصتهما فى سوق الأسهم (IBTCI مايو ١٩٩٦) ويعتبركثير من المحللين هذه العروض دلالة على جدية الحكومة المصرية فى مجهوداتها فى الخصخصة ومصداقية التزاماتها من البداية نحو الخصخصة (IBTCI ، مايو ١٩٩٦).

وخلال الأشهر القليلة الأولى لم تتم مبيعات فعلية للأسهم أو الشركات واعتبرت تلك فترة إعداد لنشاط قادم. وقد اتخذ برنامج الخصخصة فى الحكومة المصرية فى هذه الفترة شكل الطرح العام المحدود على الجمهور والبيع لمستثمرين رئيسيين وكانت العمليات قليلة.

وقد أهملت هذه السياسة الحذره بدءا من أوائل مايو، فقد شهد شهر مايو البداية الحقيقية لبرنامج الخصخصة المصرى (IBTCI ، أكتوبر- ديسمبر ، ١٩٩٦). حيث تمت خصخصة ٧٥% من شركتين هما شركة مدينة نصر للتشييد ، والشركة المصرية المالية والصناعية عن طريق الطرح العام فى سوق الأسهم فتحولتا إلى شركتين مشتركتين تخضعان للقانون ١٥٩ . وفى خلال الأشهر القليلة اللاحقة تم تخصيص ٢٠ شركة حتى نهاية عام ١٩٩٦ فقد تم خصخصة ٣ شركات وانتقالهم إلى ٣ مستثمرين رئيسين وهم شركة ألماكو و شركة الأهرام للمشروبات وشركة النصر العامة للخدمات والتركيبات ، كما تم طرح شركة الأميرية للأسمنت للبيع لمستثمرين رئيسيين ، لشراء ٤٠% على الأقل من رأسمالها لرفع مساهمة القطاع الخاص فى ملكيتها إلى ٦٢,٥% على الأقل ، وبالإضافة إلى ذلك تم بيع ١٣ بنكاً مشتركاً، كما تم تصفية شركة واحدة . ويرى المحللون أن نشاط هذه الفترة كان دليلاً قطعياً على جدية الحكومة المصرية فى جهود الخصخصة وإلتزامها الحقيقى بها فى الفترة الأولى (IBTCI ، مايو، ١٩٩٦) .

وبلغ إجمالى عدد الشركات التى تم خصخصيتها خلال ١٩٩٦، ٢٨ شركة منها ٢٠ شركة تم بيعها عن طريق الطرح العام ، بينما بلغ عدد الشركات التى خصخصتها منذ بداية البرنامج وحتى ١٩٩٨، ٥١ شركة و١٣ بنكاً مشتركاً تعددت قيمتهم ١٠ مليار جنيهاً مصرياً (IBTCI ، أكتوبر- ديسمبر ، ١٩٩٦) .

ويقارن الجدول التالى عدد الشركات التى تم خصخصتها فى خلال الفترة من ١٩٩١ إلى ١٩٩٥ بالشركات التى خصخصتها فى خلال ١٩٩٦ موضحا طرق الخصخصة.

**جدول ٣-٥: الشركات التى تمت خصخصتها حسب طريقة الخصخصة فى ديسمبر ١٩٩٦**

| الطريقة | ١٩٩١ - ١٩٩٥ | ١٩٩٦ | إجمالى |
|---|---|---|---|
| الطرح للاكتتاب العام | — | ٢٠ | ٢٠ |
| التصفية | ١١ | ٥ | ١٦ |
| اتحاد العاملين المساهمين | ٩ | — | ٩ |
| مستثمرون رئيسيون | ٣ | ٣ | ٦ |
| إجمالى | ٢٣ | ٢٨ | ٥١ |
| النسبة المئوية للمجموع | ٤٥% | ٥٥% | ١٠٠% |

المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام.

وعلى ضوء النتائج نلاحظ الآتى :

- بينما اقتصر معظم نشاط الخصخصة قبل عام ١٩٩٦ على التصفيات والبيع لاتحاد العاملين المساهمين ، فإن الصورة تغيرت فى ١٩٩٦ حيث تمت جميع عمليات الطرح العام.
- كذلك فإن عدد الشركات التى تم بيعها فعلاً لمستثمرين رئيسيين فى ١٩٩٦ يعادل عدد الشركات التى تم بيعها فى السنوات الخمس السابقة .

ورغم أن الأداء فى برنامج الخصخصة المصرى خلال ١٩٩٦ كان مرضياً إلا أنه لم يحقق أهدافه الموضوعة عن هذا العام ٠ ولتوضيح ذلك أخذنا الربع الأخير من عام ١٩٩٦ كمثال.

**جدول ٣-٦ مقارنة بين خطة الخصخصة وما تم تنفيذه فعلاً خلال الربع الأخير من ١٩٩٦**

| الشركة القابضة | الشركة التابعة المخطط خصخصتها | وضع الشركة |
|---|---|---|
| الصناعات الكيمائية | الغازات الصناعية | لم تخصخص |
| | الطلاء والكيمياويات | لم تخصخص |
| الصناعات الغذائية | المأكولات المصرية | لم تخصخص |
| الإسكان والسياحة والسينما | الأهرام للمرويات | تمت خصخصتها |
| | مصر للأسواق الحرة | لم تخصخص |
| الصناعات المعدنية | العامرية للأسمنت | تمت خصخصتها |
| الصناعات الهندسية | مصر للكابلات الكهربائية | لم تخصخص |
| النقل الداخلى | دمياط لتداول الحاويات والبضائع | لم تخصخص |
| النقل البحرى | مصر للمخازن العامة | لم تخصخص |
| التشييد الوطنى | مصر الجديدة للإسكان والتنمية | لم تخصخص |
| — | شركة النصر للمنافع العامة والتجهيزات (طرحت للبيع فى سنة ١٩٩٦) | خصخصت |
| الإسكان والسياحة والسينما | شيراتون القاهرة (طرح فى عام ١٩٩٦) | خصخصت |
| التعدين والحراريات | أسمنت حلوان (خطط لها عام ١٩٩٦) | خصخصت |

المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام .

إعداد وتقديم IBTCI ، تقرير ربع السنوى أكتوبر – ديسمبر ١٩٩٦ .

بالنظر إلى هذا الجدول نلاحظ ما يلى :

- من بين ال١٣ شركة التى خططت الحكومة المصرية لخصخصتها فى الربع الأخير من ١٩٩٦ لم تتم سوى خمس عمليات فقط.

- من بين العمليات الخمس التى تمت كانت واحدة مطروحة منذ ١٩٩٣ و أخرى كان مخططاً لها عام ١٩٩٧ .
- مرة أخرى نقول أن الأداء فى ١٩٩٦ يثير التساؤلات حول مدى الإلتزام بالبرنامج.

### ٣-٥ نشاط الخصخصة في سنة ١٩٩٧ (١)

كان نشاط الخصخصة خلال النصف الأول من ١٩٩٧ جيداً إلا أنه أخذ فى الإبطاء خلال النصف الثانى.

---

(١) سيتم تضمين تفصيلات البرنامج المخطط من يناير إلى ديسمبر ١٩٩٧ وأسماء الشركات التى تمت خصخصتها فعلاً كملحق. كما سيتم تضمين البرنامج عن الستة أشهر من ١٩٩٨ .

جدول ٣-٧ الخصخصة كما جاءت في الخطة والتنفيذ الفعلي في ١٩٩٧ (حسب الطريقة)

| الطريقة | المخطط | الخصخصة الفعلية كل ربع سنة | | | | إجمال عدد الشركات | النسبة المئوية للمنفذ المخطط (١) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | الأول | الثانى | الثالث | الرابع | | |
| طرح الأغلبية للاكتتاب العام * | ١٨ | ١ | ٥ | ٢ | ٥ | ١٣ | ٧٢ |
| التصفية | ١٤ | ٣ | ٤ | — | — | ٧ | ١٥ |
| اتحاد العاملين المساهمين | — | — | ٣ | — | ٢ | ٥ ** | — |
| مستثمرون رئيسيون | ٣٣ | — | — | — | ٢ | ٢ *** | ١٢ |
| الإجمالى | ٦٥ | ٤ | ١٢ | ٢ | ٩ | ٢٧ *** | ٤٣ |

*) تشمل ٦ شركات تمثل الملكية الخاصة بها ٤٠% و١٢ شركة يمتلك القطاع الخاص بها أصلاً أغلبية.

**) عمليات الخصخصة التى تمت عن طريق اتحاد العاملين المساهمين لم يكن مخططاً لها من قبل لكنها طرحت للبيع فيما بعد بموجب قرار من مجلس الوزراء.

***) أتخذ قرار بيع الشركتين إيديال والنصر خلال الربع الأول لكن التحويل الفعلى للقطاع الخاص تم فى سبتمبر ١٩٩٧.

****) يشمل هذا العدد الشركات الخمس غير الواردة فى خطة الخصخصة والتى تمت خصخصتها عن طريق اتحاد العاملين المساهمين لكنه لا يشمل الأجزاء الصغيرة التى طرحت للبيع فى سوق الأسهم فى ثلاث شركات مختلفة. إن قرار بيع بعض الوحدات فى شركة رابعة قد صدر فى ديسمبر لكن الطرح الفعلى تم فى يناير ١٩٩٨ (كان التأخير راجعاً إلى الانخفاض فى الأسعار العالمية للألومنيوم مما دفع مجلس الوزراء إلى تأجيل طرح شركة مصر للألومنيوم للبيع) .

المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام

(١) تم التقريب إلى أقرب نسبة مئوية %.

**يبين الجدول السابق ما يلي :**

- تم معظم نشاط الخصخصة خلال النصف الأول من ١٩٩٧ (١٧حالة ) و أن هناك حالتا خصخصة فقط خلال الربع الثالث وتسعه خلال الربع الأخير.
- ركز نشاط الخصخصة المخطط على المبيعات لمستثمرين رئيسيين (٣٣ شركة مخطط خصخصتها )لكن الذى تم فعلا شمل عمليتان فقط مما يعكس وجود مشكلات فى التنفيذ.
- كانت خمس حالات من الـ٢٧ شركة المخصخصة مبيعات لاتحاد العاملين المساهمين غير موضوعة بالخطة : فإذا استبعدناها وقارننا الخطة بالتنفيذ الفعلى تهبط النسبة المئوية من ٤٠% إلى ٣٠%.

## ٣-٦ نشاط الخصخصة خلال ١٩٩٨ و ١٩٩٩

وقد انخفض عدد الشركات المطروحة للبيع فى البورصة المالية بشدة فى عامى ١٩٩٨ و١٩٩٩، وعلى انعكس من نشاط الخصخصة فى عامى ١٩٩٦ و١٩٩٧، إتجهت الحكومة لاستخدام وسائل أخرى للبيع، فركزت على البيع لإتحاد العاملين المساهمين فى ١٩٩٨ وعلى البيع لمستثمرين رئيسين فى ١٩٩٩ .

**جدول ٣-٨: الشركات التى تمت خصخصتها حسب طريقة الخصخصة فى ١٩٩٨و١٩٩٩**

| الطريقة | ١٩٩٨ | | ١٩٩٩ | | إجمالى |
|---|---|---|---|---|---|
| | العدد | % | العدد | % | |
| الطرح للاكتتاب العام | ٤ | ١٩ | — | — | ٤ |
| التصفية | ٤ | ١٩ | — | — | ٤ |
| اتحاد العاملين المساهمين | ١١ | ٥٢ | ٤ | ٣٦ | ١٥ |
| مستثمرون رئيسيون | ٢ | ١٠ | ٩ | ٦٩ | ١١ |
| إجمالى | ٢١ | ١٠٠ | ١٣ | ١٠٠ | ٣٣ |

المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام.

وكما هو الحال فى السنوات السابقة فقد كان معدل الخصخصة الفعلى فى ١٩٩٨و١٩٩٩ مختلفاً جداً عن البرامج المخططة (حوارات فى مكتب قطاع الأعمال العام، يناير ٢٠٠٠) ، فعندما سئل المسئولين عن مدى الالتزام بالخطط الموضوعة أوضحوا أن البرنامج كان موضوعاً بشكل مرن جداً ، فقد تغيرت جدولته عدة مرات على حسب تغير الظروف ، وقد ذكروا على وجه التحديد برنامج الـ٨٢ شركة، والـ٥٥ شركة . والـ٦٨شركة والـ ٧٤ شركة ولكنهم أكدوا أن التنفيذ الفعلى لم يتعدى ٢٠% من أى منهم .

### ٣-٧ كم تحقق فعلا من التصريحات الرسمية ؟

لم يكن التنفيذ الفعلى للبرامج الرسمية بطيئا نوعا ما فقط ولكن كانت التصريحات الرسمية للمسئولين فى الحكومة أيضا بعيدة جدا عن التنفيذ الفعلى. لقد قال أحد المسئولين على سبيل الدعابة إذا تم بيع كل شركة أعلن عن بيعها فان البلاد كلها ستباع (IBTCI، مايو، ١٩٩٦). نذكر فيما يلى مثالين لتناقض التصريحات مع الواقع .

فى ديسمبر ١٩٩٦ أعلن الرئيس مبارك ( الأهرام ، ١٥ ديسمبر ، ١٩٩٦) أن بيع نصيب القطاع العام فى الشركات المشتركة هو أحد أولويات البرنامج وذكر أنه بنهاية ١٩٩٧ ستكون الحكومة قد باعت حصتها فى ال١٣٤ شركة مشتركة. وطبقا لمسئولى مكتب قطاع الأعمال العام لم يتم بيع أى من تلك الحصص. أو فى الحقيقة وعلى ضوء الإجراءات والطرق الإدارية المستخدمة فقد كان هذا الهدف مستحيلا تقريبا. و فيما يلى ملخص بملكية الحكومة فى الشركات المشتركة فى نهاية ١٩٩٦ ونهاية ١٩٩٧ . وكما هو واضح لم يحدث أى تغيير.

جدول ٣-٩ : الشركات المشتركة ذات الأسهم وفقا للقانون ٢٠٣ / ١٩٩

| الشركة القابضة | الشركات ذات الأسهم وفقًا للقانون ٢٠٣ في نهاية ١٩٩٦ | | | الشركات ذات الأسهم وفقًا للقانون ٢٠٣ في نهاية ١٩٩٦ | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | عدد الشركات المشتركة | % من الإجمالي | قيمة الملكية | عدد الشركات المشتركة | % من الإجمالي | قيمة الملكية |
| الصناعات الغذائية | ٩ | ٪ ٦,٧٢ | ٤٦ | ٩ | ٪ ٦,٧٢ | ٤٦ |
| الصناعات الهندسية | ١٣ | ٪ ٩,٧٠ | ١٠١ | ١٣ | ٪ ٩,٧٠ | ١٠١ |
| الأجهزة الصيدلية والطبية | ٨ | ٪ ٥,٧٩ | ٣٥ | ٨ | ٪ ٥,٧٩ | ٣٥ |
| الصناعات الكيماوية | ٧ | ٪ ٥,٢٢ | ٢٧ | ٧ | ٪ ٥,٢٢ | ٢٧ |
| البناء الوطنى | ٩ | ٪ ٦,٧٢ | ٥٢ | ٩ | ٪ ٦,٧٢ | ٥٢ |
| الإنشاء وتوزيع الكهرباء | ٦ | ٪ ٤,٤٨ | ٢٠ | ٦ | ٪ ٤,٤٨ | ٢٠ |
| التعدين والحراريات | ٨ | ٪ ٥,٩٧ | ٦٥ | ٨ | ٪ ٥,٩٧ | ٦٥ |
| الصناعات المعدنية | ٧ | ٪ ٥,٢٢ | ٧٤ | ٧ | ٪ ٥,٢٢ | ٧٤ |
| النقل الداخلى | ٧ | ٪ ٥,٢٢ | ٨٩ | ٧ | ٪ ٥,٢٢ | ٨٩ |
| صناعة وتجارة المنسوجات | ٥ | ٪ ٣,٧٣ | ٢١ | ٥ | ٪ ٣,٧٣ | ٢١ |
| القطن والتجارة الخارجية | ٧ | ٪ ٥,٢٢ | ٤ | ٧ | ٪ ٥,٢٢ | ٤ |
| الغزل والنسج | ٢ | ٪ ١,٤٩ | ٤ | ٢ | ٪ ١,٤٩ | ٤ |
| النقل البحرى | ٣ | ٪ ٢,٢٤ | ٢٨٩ | ٣ | ٪ ٢,٢٤ | ٢٨٩ |
| الإسكان والسياحة والسينما | ٤٠ | ٪ ٢٩,٨٥ | — | ٤٠ | ٪ ٢٩,٨٥ | — |
| المطاحن | ٣ | ٪ ٢,٢٤ | — | ٣ | ٪ ٢,٢٤ | — |
| المجموع | ١٣٤ | ٪ ١٠٠ | — | ١٣٤ | — | — |

المصدر: بيانات ١٩٩٦ من IBTCI أكتوبر -٣١ ديسمبر ١٩٩٦ .

وبيانات ١٩٩٧ من مكتب قطاع الأعمال العام

واقعة أخرى كانت إعلان وزير قطاع الأعمال العام فى مؤتمر باريس الذى عقد فى مايو ١٩٩٧ أن الحكومة ستقوم بخصخصة ٥١ شركة وبنكاً بقيمة إجمالية ٨,٩ مليار جنيه مصرى فى الفترة بين مايو ويونيو من خلال أساليب الخصخصة المختلفة. مرة ثانية نقول أننا إذا قارنا هذا العدد بإجمالى عدد الشركات التى تمت خصخصتها منذ بداية البرنامج يمكننا أن نتوقع استحالة التنفيذ ٠

و من الجدير بالذكر أن إجمالى عدد الشركات التى تمت خصخصتها منذ بداية البرنامج فى يونيو ١٩٩١ حتى ابريل ١٩٩٧ وصل إلى ٤٦ شركة فقط بما فى ذلك اتحاد العاملين المساهمين والمبيعات لمستثمرين رئيسيين والطرح للجمهور ، والتصفيات (IBTCI ، يناير- مارس ، ١٩٩٨)

**جدول ٣-١٠ خطة الخصخصة عن الفترة من مايو ١٩٩٧ إلي يوليو ١٩٩٧**[١]

| طريقة الطرح | الشركات/ البنوك | الواردة فى الخطة | | المنفذ فعلا | |
|---|---|---|---|---|---|
| | العـــدد | القيمة بالمليون | النسبة المئوية للمجموع | العـــدد | النسبة المئوية للمخطط |
| البيع عن طريقة GDR | ٣ | ١٨٤٧ | %٢٠,٦٦ | — | — |
| البيع عن طريق سوق الأسهم | ١٦ | ١٢٦٣ | %١٤,١٢ | ٥ | %٣١ |
| مبيعات الشركات المشتركة | ١٥ | ٧٨٤ | %٨,٧٧ | — | — |
| مبيعات لمستثمرين رئيسيين | ١٧ | ٥٠٤٨ | %٥٦,٤٥ | — | — |
| المجموع | ٥١ | ٨٩٤٢ | %١٠٠ | ٥ | %١٠ |

المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام-جدولة وتقديم المؤلفة

من الواضح وجود اختلاف كبير بين التصريحات الرسمية ، و التنفيذ الفعلى فى كثير من الحالات على الرغم من صدور بعض هذه التصريحات من أعلى مستوى للسلطة .

(١) للقارئ المهتم، تفصيلات الأسماء وحجم الأنصبة والقيمة السوقية والنسبة المئوية المخطط بيعها فى كل شركة وبنك من خلال الأساليب المختلفة متضمنة فى التقرير نصف السنوى فى IBTCI. عن الفترة من يناير إلى يونيو ١٩٩٧

## ٣-٨ الخصخصة بين أهداف الحكومة والتنفيذ الفعلى

لكى ندرس مدى نجاح البرنامج فى مصر يجب مقارنة التنفيذ الفعلى بأهداف البرنامج فعند بحث التنفيذ الفعلى يلاحظ المرء أن هذه الأهداف لم تتحقق على الإطلاق خلال السنوات الخمس الأولى من البرنامج ، وقد تغير هذا الوضع فى النصف الثانى سنة ١٩٩٦ . إلا أن التنفيذ عاد للإبطاء فى النصف الثانى من ١٩٩٧ مما آثار التساؤلات حول مستقبل البرنامج وعما إذا كان يمكنه أن يحتفظ بعد ١٩٩٧ بإيقاعه الذى ساد فى ١٩٩٦ .

وكانت الأهداف المعلنة للحكومة (مكتب قطاع الأعمال العام) بالنسبة لبرنامج الخصخصة كالتالى :

١ ـ الحد من استنزاف الموارد المالية و تحسين استخدام تلك الموارد .

٢ ـ استخدام حصيلة البيع لتغطية خسائر القطاع العام و إعادة هيكلة و تحويل الفائض Surplus إلى موارد الموازنة الحكومية .

٣ ـ توسيع قاعدة الملكية فى البلاد.

٤ ـ تنشيط أسواق المال .

٥ ـ زيادة القدرة على الدخول إلى الأسواق الخارجية و الحصول على التكنولوجيا الأجنبية ورأس المال الأجنبى .

٦ ـ زيادة فرص العمل .

٧ ـ تحسين كفاءة استخدام أصول المشروعات العامة .

و يقيم القسم التالى مدى تحقق هذه الأهداف :

نجح البرنامج فى الحد من استنزاف الموارد المالية بعد ١٩٩٦ إلى حد ما عن طريق استخدام الحصيلة لسداد ديون الشركة التابعة ، و إعادة الاستثمار فى خطط التوسع والتى كانت موجودة أصلا قبل بدء البرنامج ، واستخدمت حصيلة خصخصة البنوك المشتركة

لتخفيض الالتزامات الاحتمالية لبنوك الدولة. Contingent Liabilities وقـد تم ذلك أولا بتحويل الحصيلة إلى حساب مركزى The Central Account ثم تخصيص هذه الأموال للاستخدامات المختلفة . إلا أن هدف زيادة استخدام رأس المال و إعادة توجيهه لاستخدامات أكثر نفعا لم يتضح بشكل كبير فى هذه المرحلة .

وقد تحقق هدف توسيع قاعدة الملكية و زيادة رقعة ملكية المواطنين المصريين للأصول المالية إلى حد كبير فى السنة المالية ١٩٩٦ / ١٩٩٧ . فقد نجحت سياسة الحكومة فى تخصيص الأسهم للأفراد و الموظفين والمؤسسات فى تشجيع صغار المستثمرين على دخول سوق الأوراق المالية خالقة بذلك تيارا من السلوك الاستثمارى ، وقد لاقت هذه الأهداف العون من خلال إصدارات للأسهم Floatation Share تحتفظ بجزء من المخصصات لصغار المستثمرين ، كما ساعدها ايضاً الاحتياطات Precautions التى اتخذتها الحكومة لتضمن تجربة أولى ناجحة لعدد أكبر من المستثمرين الأفراد مع سوق الأوراق المالية ، إلا أن هذا النجاح تراجع ولم يتحقق بشكل كبير فى باقى حقبة التسعينات.

تم تنشيط سوق المال المصرية بالتدريج خلال السنوات القليلة الأولى من تنفيذ البرنامج فقد زاد مثلا عدد شركات السمسرة Brokerage Firms من حوالى ١٣ شركة فى ١٩٩٢ إلى أكثر من ١١٩ شركة فى ١٩٩٦ . وزاد أيضا عدد البنوك المشاركة فى مجال الأوراق المالية . ووصل عدد الصناديق المشتركة Funds Mutual والتى لم تكن موجودة عندما بدأ البرنامج إلى ١٩ صندوقا فى نهاية سنة ١٩٩٧ مع العديد من الصناديق الدولية المخصصة لمصر فقط . كما أنشئت أيضاً صناديق استثمار Investment Funds وأدخل نظاماً للمقاصة والتسوية Clearance and Settlement System لضمان سهولة التسليم مقابل الدفع وكانت سوق الأسهم نفسها قادرة على التعامل مع تدفقات تجارية Influx of Trading تمثل عشرة أضعاف معدلها العادى . وفى ١٩٩٥ أجمع الكثيرمن المحللين أن مصر هى السوق الناشئة رقم ١ بمعدل نمو قدره ٤٤ % وقد تكونت فى ١٩٩٦ السوق رقم ١ مرة ثانية بزيادة قدرها ٣٨% ( IBTCI، يناير ـ مارس ١٩٩٨) .

أمـا عن هدف الحكومـة فى تنشـيط الوصـول إلى الأسـواق الأجنبـيـة والحـصـول على التكنولوجيا ورأس المال الأجنبيين عن طريق تطوير أسواق المال فقد زاد المضى فى طريق الخصخصة خلال ١٩٩٦ من قدرة مصر على جذب رأس المال الأجنبى إلى حد كبير.فقبل ١٩٩٦ كان العائد المنخفض على استثمارات الحكومـة (أقل من ٤% عـلـى رأس المـال المستثمر ) مقترنا بعدم القدرة على جذب رأسمال القطاع الخاص إلى الأسواق (أقل من ١,٤% من الاستثمارات فى جميع أنحاء العالم ) يمنع مصر من تحقيق معدل نمو كاف لامتصاص سوق عمالة آخذة فى التوسع. وفى ١٩٩٦ وطبقاً لما قاله السيد وزير المالية سجلت مصر زيادة قدرها ٤٠٠% فى الاستثمار الأجنبى المباشر وبالإضافة إلى ذلك سجلت IBTCI بالوثائق تدفقات تقدر ب ٧٥٠ مليون دولار على الأقل فى استـثمـار المحـفظة الأجنبيـة Foreign Portfolio . وقد زاد هذا مقترناً بتدفق رأس المال المحلى من قدرة مصر على زيادة الناتج المحلى الإجمالى بمعدل أسرع، ولكن معظم هذه الأرقم عادت لتنخفض من جديد بدءاً من ١٩٩٨ .

ويظل هدف الحكومة فى خلق فرص عمل جديدة غير متحقق إلى حد كبير وذلك حتى نهـاية سنة ١٩٩٩ وعلى الرغم من أن النمـو فى صناعـة سـوق الأسـهم قـد نجح فى خلق وظائف على مستوى الإدارة المتوسطة الا أن هذا لم يكن الحـال بالنسبة لبـاقى مستويات الوظائف. فكانت الأموال المستثمرة فى السوق من خلال الخصخصة فى معظم الحالات تستخدم فى تغطية ديون الشركات العامة السابقة أكثر من إنشاء مشروعات جديدة أو توسيع المشروعات القديمة وخلق فرص عمل جديدة. وفى نفس الوقت كانت المكاسب الرأسمالية التى حصل عليها المستثمرون فى سوق الأسهم ـ فى كثير من الحالات ـ يعاد استثمارها ثانية فى سوق الأسهم لتحقيق مكاسب أكبر.

يبقى هدف تحسين كفاءة الأصول العامة موضع تساؤلات . فعلى الرغم من أن تنفيذ البرنامج كان أفضل فى ١٩٩٦ إلا أنه كان ، فيما يبدو، تأثيره سلبياً على أداء المشروعات العامة (أنظر الفصل السادس) .

وأخيراً ، إن تقدم مصر فى برنامج التكيف الهيكلى وتخفيض الديون وحوافز الاستثمار وتحرير التجارة قد جعلها تحصل على ترتيب A و BBB للدين السيادى من ستاندرد و بورز Standard and Poors . وهذا الترتيب من شأنه أن يسمح لمصر بالرجوع إلى أسواق رأس المال الدولية والاقتراض، إذا اقتضى الأمر، بمعدل معقول نظراً لقوتها المالية . كما أن مصر فى سبيلها لوضع قانون استثمار وقانون عمل جديدين وقانون لمكافحة الاحتكار وآخر للتفليس مما سيحسن من مناخ الاستثمار ، وهذه الخطوات ستزيد ـ بلا شك – من قدرة مصر على جذب رأس المال الأجنبى إليها.

## ٣-٩ الخصخصة بين الممارسة النموذجية والتنفيذ الفعلي على مستوي وضع السياسات

بما أن تنفيذ البرنامج هو بالمقام الأول قرار على مستوى السياسة فإن السطور التالية ستستخدم خطوات نموذج الممارسة الجيدة على مستوى السياسة العليا، كقائمة يراجع عليها ما إذا كان هذا الدور فعالاً خلال حقبة التسعينيات.

تذكرة Reminder بمستوى وضع السياسات فى نموذج الممارسة الجيدة للخصخصة

| **مستوى وضع السياسات** |
| --- |
| (و هو أمر يتعلق إلى حد كبير بالالتزام السياسى و التنفيذ الفعال على مستوى السياسة ) |
| * التحقق من أن الخصخصة مرغوبة فعلاً |
| *وضع خطة لأصحاب المصلحة ومجموعات المقاومة |
| * وضع وتنفيذ برنامجاً شاملاً للإصلاح . |
| * تغيير فى قوانين و أنظمة الشركات لكى تصبح أكثر ملاءمة للتنفيذ |
| * وضع خطة شاملة للخصخصة |
| * وضع برامج كافية وصارمة للخصخصة |
| * تشكيل هيكلا مسئولا عن تنفيذ البرنامج |
| * تحديد مستويات المسئولية عن التنفيذ بدقة بما يسمح بالمساءلة Accountability الصحيحة. |
| * وضع نظاماً واضحاً للرقابة مع إجراءات المساءلة المطلوبة |
| * تحديد الطرق المختلفة للتعامل مع القوة العاملة |
| * وضع خطة شاملة للتسويق |
| * وضع خطة إعلامية مساندة |

## جدول ٣-١١ مقارنة بين خطوات النموذج و الأداء الفعلى

| خطوات النموذج | ملاحظات حول التنفيذ الفعلى |
| --- | --- |
| التحقق من أن الخصخصة مرغوبة فعلاً | إجابة هذا السؤال بالإيجاب طبقا للتصريحات الرسمية . إلا أن هذه الإجابة تصبح موضع شك طبقا لمعدل التنفيذ. وحتى لو كانت كل البرامج قد نفذت فعلا فإننا نتحدث عن جزء لا يتعدى ١٥ % من إجمالى قيمة الأصول المملوكة الحكومة . بينما صنفت ال ٨٥% الباقية كصناعات استراتيجية لا تدخل فى برامج الخصخصة الحالية (١) . |

(١) وقد بدأ الحديث حول الـ ٨٥% الأخرى فى ١٩٩٧ إلا أن شيئا ملموسا لم يحدث .

| وضع و تنفيذ برنامجاً شاملاً Comprehensive Program للإصلاح الاقتصادى الكلى | بدأ تنفيذه فعلا و كانت له نتائج ناجحة جداً (الفصل الثانى) |
|---|---|
| وضع خطة لأصحاب المصلحة المختلفين و مجموعات المقاومة | لاتوجد خطة واضحة التنفيذ يسير ببطء |
| تغيير قوانين و نظم الشركات لتكون أكثر ملاءمة للتغيير | صدرت قوانين جديدة لتحكم سوق الأسهم و المشروعات العامة. والقوانين الأخرى المتعلقة بالعمالة و سوق المال فى طريقها للصدور. سنناقش كفاءة و كفاية النظام القانونى الحالى فى فصل لاحق. |
| وضع خطة شاملة للخصخصة | وضعت خطة شاملة للخصخصة و أعلنت فى كتيبين أصدرهما مكتب قطاع الأعمال العام فى ١٩٩٤ و ١٩٩٦ على التوالى وقد تضمنت الخطة أولويات الحكومة و السلطات و المسئوليات و التوقيت المتوقع. ولم تتضمن الخطة المشكلات التى قد تنشأ و طرق معالجتها وأساليب الإشراف عليها. وقد قررت الحكومة أن تبدأ بالمشروعات أو الوحدات الرابحة متوسطة الحجم التى تعمل فى قطاعات الأعمال المتنافسة و التى لا تحتاج إلى إعادة هيكلة مالية أو إعادة تنظيم فى التشغيل أو إعادة هيكلة قانونية أو إجراءات تصحيحية هامة فى بيئة العمل. وقد كانت هذه هى الملامح التى ميزت معظم الشركات التى تم بيعها فعلا .إلا أن العيب الوحيد لهذه الاستراتيجية (التركيز على الشركات الأكثر نجاحا) هو أن معظم الشركات التى تركت دون بيع هى أقل الشركات جاذبية للقطاع الخاص مما يجعل المرء يتشكك فى مستقبل الخصخصة. ( الفصل الثامن). |
| وضع برنامج خصخصة كافياً وحاسماً وحازماً | أثبت التنفيذ الفعلى للخصخصة أن البرنامج ليس صارما على الإطلاق. وربما كان ذلك يرجع إلى أنه غير مناسب أوغير ممكن التحقيق Not Feasible أو لأنه غير مرغوب فيه من جانب الحكومة أو القائمين على تنفيذه . |
| تشكيل هيكلاً مسئولاً عن تنفيذ البرنامج | تم فعلاً تكوين هيكلاً مسئولاً عن تنفيذ الخصخصة و لكن هناك العديد من التحفظات عليه، أهمها تعدد المستويات الإدارية مما يؤدى إلى |

| | |
|---|---|
| | طول الإجراءات، بالإضافة إلى عدم وجود هيكل فعال للرقابة و المتابعة أو آخر لتسويق الخصخصة، كذلك فليس هناك هيكلاً مسئولاً عن التصرف فى حصيلة بيع الشركات ، و ليس هناك وضوحاً و إعلاناً لكيفية إنفاقها . |
| تحديد مستويات المسئولية عن التنفيذ بدقة | هناك تداخل فى مسئوليات التنفيذ، مما لا يسمح بالمساءلة. |
| وضع نظاماً للإشراف على التنفيذ الفعلى يتضمن إجراءات المساءلة | على الرغم من وجود لجنة وزارية مسئولة عن الإشراف على برنامج الخصخصة إلا أنها تبدو قليلة الفاعلية. إن مقارنة التنفيذ الفعلى بالأهداف والخطط الأصلية تبين أن التنفيد يسير سيراً بطيئاً ومع ذلك لم يتم لوم أو معاقبة أى شخص بسبب التأخير فى البرنامج المخطط حتى الآن |
| تحديد الطرق المختلفة للتعامل مع القوة العاملة | وضعت العديد من المشروعات و تتم الآن دراسة قانون جديد وسنتناول هذا الموضوع فى فصل مستقل. |
| وضع خطة شاملة للتسويق | تتركز كل مجهودات الترويج Promotion على الجهد الإعلانى عن الوحدات المطروحة للبيع. إن التسعير يتم على أساس استراتيجية حالة بحالة .و يتم الوصول بكفاءة إلى الأسواق المحلية إلا أن المطلوب هو بذل الكثير من الجهد للوصول إلى أسواق دولية أكثر. |
| وضع خطة إعلامية مساندة Mass-media -BackingPla n | تتجه معظم الجهود نحو التوعية بالبرنامج بصفة عامة وبالدور الجديد لسوق الأسهم بصفة خاصة ومن المجهودات الواضحة تطوير مجلة سوق الأسهم التى تصدر حاليا ، كذلك تم تخصيص صفحة كاملة من كبريات الصحف اليومية لسوق الأسهم ونشاطها اليومى وبالذات فى فترة انتعاش سوق المال وإبراز التصريحات اليومية المتعلقة بالخصخصة إلا أن التغطية محدودة فى وسائل الإعلام الأخرى. |

## ٣-١٠ الخاتمة

* يلخص الجدول التالى الخصخصة الفعلية التى تمت حتى سنة ٢٠٠٠ مقسمة حسب الطريقة.

**جدول ٣-١٢ : ملخص لحركة خصخصة الشركات التابعة لقانون ٢٠٣**

| الطريقة | ١٩٩١ | ١٩٩٢ | ١٩٩٣ | ١٩٩٤ | ١٩٩٥ | ١٩٩٦ | ١٩٩٧ | ١٩٩٨ | ١٩٩٩ | الإجمالى | النسبة المئوية للمجموع حسب الطريقة |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الأغلبية طرح للاكتتاب العام | — | — | — | — | — | ٢٠ | ١٣ | ٤ | — | ٣٧ | ٣٣٪ |
| التصفية | ٤ | ٢ | ١ | ١ | ٣ | ٥ | ٧ | ٤ | — | ٢٧ | ٢٤٪ |
| اتحاد العاملين المساهمين | — | — | — | ٩ | — | — | ٥ | ١١ | ٤ | ٢٩ | ٢٦٪ |
| مستثمرون رئيسيون | — | — | — | ٣ | — | ٣ | ٢ | ٢ | ٩ | ١٩ | ١٧٪ |
| المجموع | ٤ | ٢ | ١ | ١٣ | ٣ | ٢٨ | ٢٧ | ٢١ | ١٣ | ١١٢ | ١٠٠٪ |
| النسبة المئوية لإجمالى الخصخصة | ٣,٥٪ | ١,٨٪ | ١٪ | ١١,٦٪ | ٢,٧٪ | ٢٥٪ | ٢٤٪ | ١٩٪ | ١١,٦٪ | ١٠٠٪ | |

**المصدر:** مكتب قطاع الأعمال العام–جمعته الباحثة

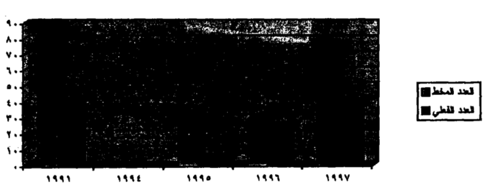
وكما يتضح من الجدول فقد كانت أكثر فترات الخصخصة نشاطا سنة ١٩٩٦ حيث تم إنجاز ٢٥% من النشاط الاجمالى فترة التسعينيات. و تلا ذلك بفارق ضئيل النشاط فى عام ١٩٩٧ (٢٤%) ومن الجدير بالذكر أن معظم هذا النشاط ( أكثر من ثلثيه تم خلال الأشهر الستة الأولى من السنة). ولم يتعدى إجمالى نشاط الخصخصة فى الفترة من ١٩٩١ إلى

١٩٩٥ ٢٠% من اجمالى النشاط خلال التسعينات ركزت معظمها فى ١٩٩٤فى شكل مبيعات لاتحادات العاملين المساهمين .

ويبين الجدول أيضا أن أعلى نسبة من الخصخصة خلال التسعينات (٣٣% ) قد تمت من خلال الطرح العام، وكانت ثانى أكثر الطرق استخداما (٢٦%) هى البيع لاتحادات العاملين المساهمين. ومثلت التصفية ٢٤% من اجمالى النشاط فى العقد الماضى، بينما لم تتجاوز المبيعات لمستثمرين رئيسيين ١٧ % .

ويلخص الرسم البيانى (الشكل ٣-١) المقارنة بين خطط الخصخصة والتنفيذ فى الفترة من ١٩٩١ حتى ١٩٩٧ . أما عن السنوات ١٩٩٨ و١٩٩٩ فلم تكن هناك خطة ثابتة واضحة، فقد وضعت العديد من الخطط ، وكلما كان التنفيذ يتأخر كانت الخطة تتغير وتوضع خطة جديدة بشركات مختلفة تماماً.

**الشكل ٣-٢ : الخصخصة بين التخطيط والتنفيذ الفعلي**




* استخدم عدد ٢٥ الحد الأدنى المخطط للخصخصة ( من برنامج الخصخصة الأول ) للسنتين ١٩٩٥، ١٩٩٦ . وكان السبب الرئيسى لذلك الاستخدام أن خطة الدفعة ذات المراحل الثلاث The Three Phase Batch Plan

* الخطة الأولى للخصخصة كانت تغطى الفترة من يونيو ٩١ إلى ٩٤ ثم تتوقف . وعندما تخلف التنفيذ ( لم تنفذ الخطة المستهدفة لخصخصة ٨٥ مشروعا عاما كما يتضح من

التنفيذ الفعلى وتبينه الخريطة ) وضعت خطة رسمية أخرى لسنة ١٩٩٦ تلتها خطة جديدة فى أكتوبر ١٩٩٦ لسنة ١٩٩٧ .

وكما يتضح من الرسم البيانى ، فإن الواقع المنفذ كان مختلفاً جداً عن الخطط الحكومية، كما أنه مختلفاً جداً عن التصريحات الرسمية ، كذلك لم يتحقق سوى القليل من الأهداف الحكومية المعلنة للمشروع كله.

وقد يكون التأخير قد نتج عن أسباب كثيرة ، ربما كان الفشل على مستوى التخطيط فقد تكون الخطة غير مناسبة أو متفائلة أكثر من اللازم ، أوربما تكون هناك مشاكل فى هيكل التنطبيق نفسه تعوق تنظيم العملية أو التنفيذ الفعلى لها، سواء على مستوى الصناعة أو على مستوى المشروع.

وفى محاولة للبحث عن الأسباب وراء التأخير تمت دراسة هيكل التنفيذ ، ومعدلات التنفيذ الحقيقى، ثم مقارنة ما تحقق من خطوات مختلفة بنموذج الممارسة الجيدة الوارد بالفصل الأول، وقد تم التوصل إلى النتائج المذكورة فى ٣-١١ .

# الفصل الرابع

## آراء واتجاهات المديرين حول القطاع العام والخصخصة

# الفصل الرابع
# آراء و اتجاهات المديرين حول
# القطاع العام والخصخصة

وبما أن المسؤلين والمديرين هم المنفذون الرئيسيون للخصخصة ، وأن بعضهم من بين أشد المدافعين عن نظام القطاع العام ، فقد وجد أنه من المفيد تقييم آرائهم بخصوص الأداء فى المشروعات العامة ومزايا وعيوب ترك المشروعات العامة فى يد الحكومة ، بالإضافة إلى اتجاهاتهم نحو الخصخصة و مدى قبولهم لها، ورؤيتهم للمشكلات التى تواجه تطبيقها.

## ٤-١ الخصخصة و إدارة التغيير

إن مقاومة التغير تمثل إحدى المشكلات التى تواجه أى تغيير بما فيه الخصخصة. وقد رأى زلتمان Zaltman ودنكان Duncan (١٩٧٧) إن أى فرد يواجه تغييرا ما قد يقاوم هذا التغيير لمجموعة من الأسباب . فالناس فى حاجة إلى قدر معين من الاستقرار ، والتغير يقدم لهم المجهول مما يسبب القلق والشعور بعدم الأمان ويقلل بالإحساس بالاستقلالية ، كما أن الناس فى حاجة إلى إيجاد طرق جديدة للتأمل مع البيئة تحل محل الطرق التقليدية التى وضعت لتناسب ظروفا قديمة ولم تعد تصلح فى الوقت الحاضر هذا بالإضافة إلى أن الأفراد الذين يتمتعون بممارسة سلطة ما قد يقاومون التغيير لأنه قد يهدر هذه السلطة . كما قد يقاوم

بعض الأفراد التغيير لأسباب أيديولوجية ، وينتهى المزلقان إلى ضرورة التغلب على مقاومة الأفراد للتغيير مهما كانت الأسباب لكى ينجح هذا التغيير عمليا .هذا إلى جانب تأكيد أهمية تقييم اتجاهات المديرين نحو الخصخصة لنعرف هل يقاومون الخصخصة فعلا وكيف نقلل من هذه المقاومة إذا وجدت .

ويقدم ديريك بيو Derek Pugh ( ١٩٩٣) وصفة هامة للتعامل مع التغيير بشكل فعال . فهو يرى أن هناك أربع قواعد يجب أن نضعها فى ذهننا لفهم التغيير فى المؤسسات Organizational القاعدة الأولى هى أن المؤسسات كائنات Organisms يمكن تفكيكها وإعادة تجميعها طبقا للتغييرات الجديدة . والقاعدة الثانية هى أنه يجب فهم أى رد فعل للتغيير فى ضوء تأثيره على ظروف العمل وعدد الوظائف وآفاق المستقبل الوظيفى للعاملين والسلطة ووضع وأهمية المجموعة التى تمسها التغيير . والقاعدة الثالثة هى أن أعضاء أى مؤسسة يعملون فى نفس الوقت – داخل الأنظمة القومية والوظيفية والسياسية . والقاعدة الرابعة ترى أن الأعضاء الأكثر نجاحا فى عملهم فى أى مؤسسة هم الأكثر قبولا للتغيير .

ويذكر بيوست قواعد للتعامل مع التغيير بشكل فعال . هذه القواعد توضح ضرورة التغيير، والتفكير فى التغيير تفكيرا صحيحا والبدء فى أحداث التغيير من خلال المناقشات غير الرسمية للحصول على المعلومات المفيدة ، وتشجيع المعنيين بالأمر على طرح اعتراضاتهم واستعداد المرء لتغيير نفسه ، وأخيرا تنفيذ التغيير ومراقبته ( ص ١٠٩– ١١٢) . هذه القواعد يجب أن تؤخذ فى الاعتبار فى عملية الخصخصة .

ومن بين الدراسات التى تؤكد دور الإدارة فى التغيير المؤسسى دراسة قام بها كانتر Kanter فى ١٩٨٣ ويرى كانتر أن على الشركات وضع هياكل تنظيمية مرنه وغير مركزية وان تنشر وعياً مؤسسياً يسمح لأعضاء المؤسسة أن يكونوا أتباعاً متحمسين ، لأهداف وقيم المؤسسة وتصبح إدارة التغيير هنا عملاً إدارياً يقوم فيه المدير بدور أستاذ التغيير من هنا كان على المدير أن يمتلك مواهب متعددة ، وأن يكون خبيرا فى التعامل مع الأشخاص ، بارعاً فى الحديث وقادراً على وضع خطط للتغيير . ويوافق ثورن Thorne (١٩٩١) تماماً على

هذا الرأى ويرى إمكانية تخطيط التغيير وأنه على المديرين فى هذا الشأن أن يكونوا أساتذة للتغيير Masters of Change ويرى ضرورة أن يكون لدى المسئولين من توجيه استراتيجية المؤسسة استراتيجية للتغيير وإذا طبقنا هذا على الخصخصة نرى أن المديرين هم اللاعبون الأساسيون فى هذه العملية مما يؤكد أهمية دراسة آرائهم واتجاهاتهم.

وهناك دراسة أخرى تبين أهمية دور المديرين فى تنفيذ التغيير قام بها جربى كروجر Gray Krueger فى ١٩٩٥ . وقامت الدراسة ببحث عملية تحويل الشركات العامة فى روسيا للقطاع الخاص وشملت حالات الملكية وهيكل التشغيل واستراتيجيات استمرار الشركات معتمدة على معلومات مستقاه من ٣٤ شركة كانت مملوكة للدولة فى الفترة من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٥ . وارتكزت الدراسة بشكل أساسى على المقابلات الشخصية مع مديرى تلك الشركات العامة المختلفة . وكانت النتيجة الرئيسية هى أن تلك الشركات أصبحت أكثر جرأة وأفضل تنظيماً وأسرع تنفيذاً للاستراتيجيات التنافسية بعد الخصخصة . وقد جعل حماس المديرين فى تنفيذ وإدارة استراتيجيات الانتقال الخصخصة أكثر فعالية، وكانت النتيجة هياكل تشغيلية أفضل زادت من فرص استمرار تلك الشركات .

وقد وجد كلارك Clark وسولسبى Soulsby (١٩٩٥) فى دراستهم عن تحويل الشركات العامة فى جمهورية التشيك أن قيم ودوافع وأفعال مديرى الشركة المهمين هى عوامل لازمة لشرح كل من عملية التحول ودور العوامل المؤسسية فى هذه العملية ، وهما يعتقدان أن أهم اللاعبين فى عملية التغيير والتحول المؤسسى هم كبار المديرين والمديرون المتوسطون حيث تكون القيم التى يتبنوها ومستويات المعرفة والخبرة وممارساتهم المقبولة وكفاءتهم عوامل هامة فى شرح عملية التغيير المؤسسى . فالمديرون على المستوى الأعلى والمتوسط يتولون مسئولية الضغط من الناحية الفنية والتنظيمية من أجل التغيير، وأفعالهم مرتبطة بآرائهم ومعرفتهم وتجربتهم. وهذا يؤكد أهمية التعرف على اتجاهات مديرى المشروع على المستوى الأعلى والمتوسط فى برنامج الخصخصة المصرى وتحليل هذه الاتجاهات .وهذا ما يتم دراسته فى هذا الكتاب..

ويلفت دوبنى وآخـرون Dobi et al الانتباه إلى أهمية دور المديرين فى تسهيل عملية الأنتقال إلى الخصخصة . ففى بحثهم الهام بعنوان «الإبحار Navigating the Toot to Privatiztion إلى الخصخصة» يؤكدون أن الانتقال من عملية يمولها القطاع العام إلى عملية تمول نفسها بنفسها يتطلب تغيرا تنظيما جذرياً.. على الإدارة أن تراجع البنود التى تبين مهمة الشركة والقيم التى تتبناها والأهداف التى تسعى إلى تحقيقها . يجب على الإدارة وضع فلسفة للشركة ، ومبادئ أساسية توضح الحدود التى يتم داخلها توليد الدخل ، والنسب التى يتم طبقا لها المشاركة فى تحمل التكاليف . وقد يتطلب تسويق العلاقات فى الشركة أن تكون مرنه فيما يتعلق بالأسعار وأن تقدم الحوافز حين يتطلب الأمر إدخال تحسينات فى الخدمة وأن تشارك فى المخاطر فى حالة الضرورة .

ويؤكد جيرى جونسون Gerry Johnson et al وآخرون (٢٠٠٠) أهمية دور المديرين بالنسبة للتفصيلات الصغرى فى التغييرات الرئيسية المتعلقة بالخصخصة وقدموا مقترحات عديدة لشرح كيفية تعامل المديرين والعاملين المهمين فى المؤسسات مع التحول من الملكية العاملة إلى الملكية الخاصة والتأثير فى هذا التحويل. و أكدوا أنه مع بدايات الخصخصة تكون هناك بقايا معايير وقواعد القطاع العام التى تؤثر فى سلوك الأفراد. يتفق هذا مع آراء وابتلى Whitely وسزابان Czaban ( ١٩٩٨) اللذان وجدا أن الخصخصة لا تؤدى إلى تبنى معايير القطاع الخاص بشكل آلى . وكان اقتراحهما الثانى أن بعد مرور بعض الوقت على الخصخصة يجب أن يكون هناك نوعان من السلوك يتعايشان معا يسيطر على أحدهما توجه القطاع العام وعلى الآخر توجه القطاع الخاص . كما وجدا أن تبنى مقاييس القطع الخاص لا يتم بشكل آلى . وانتهت جونسون وآخرون Johnson et al إلى أنه سيكون للمديرين مستويات مختلفة من قبولهم للخصخصة . وقد دفعنى هذا إلى تقييم درجة قبول الخصخصة فى الشركات العامة المصرية .

ومن الدراسات المفيدة أيضا حول الادارة الوسطى دراسة أجرتها سو دوبسون Sue Dopson روزمارى ستيوارت Rosemary Stewart (١٩٩٣) عن كيفية استمرار الإدارة

الوسطى فى العمل فى المؤسسات سريعة التغير بعنوان «ماذا يحد الإدارة الوسطى» وطبقا للدراسة فإن هناك وجهتا نظر، أحدهما متشائمة والأخرى متفائلة ( ديكسون Diekson ، ١٩٧٧ وتورينجتون وآخرون Torring ton et al ، ١٩٢ ، شلسنجر وآخرين Schlesinger ، ١٩٨٤ كانتر Kanter ١٩٨٦وجونى وآخرين Gottee، ١٩٨٦) وتتلخص وجهة النظر الأولى فى أن الإدارة المتوسطة عادة ما تكون داخل بناء وظيفى هرمى الشكل وطويل وأنه يتم تجاوزها فى كثير من الحالات. ومن أسباب هذا أن الإدارة المتوسطة تعمل وسط صراعات كثيرة كما أن هناك هموما أخرى تصيب الإدارة المتوسطة هى فقدان خبراتها الفنية بالتدريج والأوهام التى تعيش عليها بالنسبة لمستقبلها الوظيفى واحتمالات الترقى الضعيفة . كما رأى الكثير من المحللين أن عمل المديرين على المستوى المتوسط سيكون أكثر تنظيما وهيكلة وسيتطلب خبرة أقل ومقدرة أقل على الحكم والابتكار . أما عن هذه الدراسة وتتبنى وجهة نظر أكثر تفاؤلاً ( دوبسون وآخرون Dopson et al ، ١٩٨٨ وتايش Weiss ، ١٩٨٨) فإنها تؤكد أن تكنولوجيا المعلومات أدت إلى إعادة صياغة الإدارة المتوسطة وليس إلى تدهورها وأن ظروف السوق الجديدة خلقت الحاجة إلى المعلومات السريعة مما يسمح للإدارة المتوسطة أن تضع وتنفذ حلولا فورية ملموسة للمشكلات التى تطرأ. ووجد المؤلفون أن عددا قليلا من مديرى الإدارة المتوسطة – فى زمن التغيير السريع– يقومون بدور أكثر أهمية عن ذى قبل . كما وجدوا أن معظم مديرى المستوى المتوسط الذين قاموا بمقابلتهم فى القطاعين العام والخاص كانوا إيجابين فيما يتعلق بالتغيرات والطرق التى أثرت على وظائفهم . وكان هذا يرجع إلى سببين : الأول أن الهيكل الهرمى القصير فى معظم المؤسسات قد أتاح لهم فرصة الاقتراب من مستويات صنع القرار الخاص بالسياسة. والثانى أن الزيادة فى عدد المديرين على المستوى المتوسط تسمح بمزيد من السيطرة على رقعة واضحة من المسئولية . وأنهى الباحثون دراستهم بالقول أن هناك حاجة مؤكدة . لدراسات عملية فى نطاق الإدارة المتوسطة وكيفية رؤية هذه الإدارة للتغيير . وكان هذا أحد الأسباب الرئيسية لأن يكون المديرون على المستوى المتوسط مجموعة رئيسية من المجبين عن الأسئلة فى بحثنا هذا.

بما أن المسئولين والمديرين هم المنفذون الرئيسيون للخصخصة وبما أن بعضهم من بين أشد المدافعين عن نظام القطاع العام فقد رأينا أنه من المفيد تقييم آرائهم بخصوص الأداء فى المشروعات العامة ومزايا وعيوب ترك المشروعات العامة فى يد الحكومة .

## ٤-٢ آراء و اتجاهات مديرى شركات قطاع الأعمال حول القطاع العام

وقد تم تقسيم المديرين فى هذه الدراسة إلى أربعة مجموعات لمعرفة آراء كل مجموعة ومدى قبولها للسياسة الجديدة وهم كالتالى:

- مديرو الإدارة العليا بالشركات الصناعية
- مديرو الإدارة الوسطى بالشركات الصناعية
- مديرو الإدارة العليا بالشركات غير الصناعية
- مديرو الإدارة الوسطى بالشركات غيرالصناعية

### ٤-٢-١ آراء المديرين بشأن أهم أهداف القطاع العام و مدى تحققها

تم استطلاع آراء المديرين حول أهم أهداف المشروعات العامة قبل صدور القانون ٢٠٣/ ١٩٩١، و ما إذا كانت هذه الأهداف قد تحققت فعلا، ولذا فقد تم تشجيع المديرين على مستوى الإدارة العليا والمتوسطة على ذكر أهم أهداف مشروعات القطاع العام و ترتيبها من وجهة نظرهم.

و كان ترتيب إجابات المديرين (طبقاً لتكرارها) كالآتى:

١- تنويع الإنتاج والاستثمار خدمة لخطط التنمية القومية .

٢- تحقيق الربح .

٣- ضمان الإمداد المستمر بالمنتجات المختلفة بأسعار معتدلة (وخاصة المنتجات الأساسية)

٤- دعم قضايا العدالة الاجتماعية (نفس التكرار كرقم ٣) .

٥- الاستثمار فى مجالات لا يستطيع القطاع الخاص الاستثمار فيها أو لا يهتم بالاستثمار فيها

٦- رقابة تسهيلات الإنتاج ومنع الاحتكارات .

٧- التخطيط المركزى للاقتصاد القومى .

٨- خلق وظائف جديدة والحد من البطالة .

٩- إنتاج سلع ذات جودة عالية ورخيصة الثمن قادرة على المنافسة فى الأسواق الداخلية أو الخارجية (نفس التكرار كرقم ٨) .

١٠- الاستمرارية.

١١- هدف القطاع العام التخلص من الوحدات الخاسرة .

١٢- إعادة هيكلة القطاع العام .

١٣- أسباب سياسية .

١٤- الإحلال محل المنتجات المستوردة .

وتبين الإجابات كيف يرتب المديرون الأهداف المختلفة للقطاع العام من حيث الأهمية، كما يمكن أن نلاحظ الآتى :

● أكثر الإجابات تكرارا (١٦,٥ ٪) وخاصة من جانب كبار المديرين (٢١,٦ ٪) كانت «تنويع الإنتاج والاستمرار خدمة لخطط التنمية القومية»، وتبين هذه الإجابة الأهمية السابقة لدور الحكومة المركزى فى تخطيط التنمية القومية وتعريف المديرين بهذا الدور.

● ومما يدعو للدهشة إن الإجابة الثانية الأكثر تكرارا (٩,٨ ٪) كانت «تحقيق الربح»، وقد ذكر هذه الإجابة ١٣,٦ ٪ من كبار المديرين. كذلك رأى نفس الرأى ٦,٦% من الإدارة الوسطى. وتبين هذه الإجابة كيف يرى المديرون أن دور المشروعات العامة تغير من الأهداف الاجتماعية الأصلية لتلك المشروعات إلى تحقيق الربح . وهذا يثير التساؤلات حول ما إذا كان دور الحكومة هو وضع وتنظيم والإشراف على خطط التنمية أم أن الهدف

هو تحقيق الربح والذى يفترض انه دور القطاع الخاص . وتعكس هذه الإجابة التغيير فى سياسة الحكومة والضغط على القطاع العام لتقليل اعتماده على الدعم الحكومى [1]، كما تعكس بداية التغير فى فكرالمديرين و إدراكهم لأهمية تحقيق ربح فى الشركات التى تهدف الى ذلك.

- إعطاء هدف هام من أهداف الحكومة مثل خلق الوظائف الترتيب الثامن وإعطاء الأسباب السياسية الترتيب الرابع عشر بالمقارنة بتحقيق الربح الذى حصل على الترتيب الثانى يجعل المرء يتساءل عما إذا كان المديرون فى شركات قطاع الأعمال العام قد فهموا فعلا الأهداف السابقة للحكومة من إقامة وإدارة المشروعات العامة أم لا . فقد كانت معظم الأهداف المعلنة للحكومة مرتبطة بالأهداف الاجتماعية التى تخدم الأغراض السياسية ولكن المديرين – على المستوى العملى– ينظرون إلى تحقيق الربح على أنه أكثر أهمية. وتعكس إجابات المديرين مشكلة اتصال نرى أنها لا تزال موجودة .
- على الرغم من أن «الإحلال محل المنتجات المستوردة» كان أحد الأهداف الرئيسية المعلنة للمشروعات العامة لسنوات طويلة تلت حركات التأميم إلا أن هذا الهدف نال الترتيب الأخير. إن إعطاء وزن أقل (أقل من ١%) لمثل هذا الهدف الحكومى الهام يعكس فشل المشروعات العامة فى تحقيق أهدافها المعلنة .
- وتبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة يختلف فى حالات كثيرة عن المتوقع على أساس الصدفة ، كما وجد أن الاختلافات المتصلة بمستوى الإدارة غير دالة إحصائياً ، أما الاختلاف بسبب نوع الشركة أى إذا كانت صناعية أو غير صناعية فقد اتضح أنها غير ذات دلالة كبيرة . فعندما تم تصنيف مديرى الإدارة العليا إلى شركات صناعية ، وشركات غير صناعية كان هناك اختلاف ذو دلالة منخفضة. وعندما تم تصنيف مديرى الإدارة المتوسطة إلى مديرين لشركات صناعية وشركات غير صناعية كان الاختلاف متوسط الدلالة .

---

(١) تم تقديم التغييرات فى سياسة الحكومة فى الفصلين الأول والثانى عند مناقشة مجهودات الإصلاح الاقتصادى وسياسة الخصخصة

● أظهرت إجابات المديرين كيفية رؤيتهم للأهداف المختلفة للمشروعات العامة. إلا أن ترتيبهم لهذه الأهداف كان مختلفا عما كنا نتوقعه . فقد أعطوا تنويع الإنتاج الترتيب الأول من حيث الأهمية وأعطوا تحقيق الربح الترتيب الثانى وخلق الوظائف الثامن والإحلال محل المنتجات المستوردة الترتيب الأخير . وهذه الإجابات- والتى تتعارض مع التصريحات الرسمية للحكومة – تبين أن المديرين إما أنهم لا يفهمون أهداف المشروعات العامة ، أو أن المشروعات العامة لم تنجح فى تحقيق أهدافها. إن إعطاء المديرين تحقيق الربح الترتيب الثانى يمكن أن يعتبر أيضا رداً مباشراً لهؤلاء الذين يعارضون الخصخصة على أساس الاحتفاظ بالدور الاجتماعى للحكومة والذى لم يعد له أولوية كما يرى المديرون .

## ٤-٢-٢ إلى أى مدى تحقق الهدف من وجهة نظر المديرين ؟

يلى تحديد المديرين للأهداف سؤالهم إلى أى مدى تحققت هذه الأهداف فى الخمس عقود الماضية ؟ وتم إعطائهم أربعة اختيارات تتراوح بين تحقق بقدر كبير و لم يتحقق على الإطلاق .

● ذكر ٢١% فقط من إجمالى عدد المديرين أن القطاع العام نجح فى تحقيق الأهداف التى سبق أن اختاروها .

● رأى ٢٥,٣ % من إجمالى عدد المديرين أن هذه الأهداف لم تتحقق على الإطلاق بينما وافق ٤٥,٤% من المديرين على أن الأهداف قد تحققت بعض الشيء.

● تبين اختيارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. أما الاختلافات المتصلة بمستوى الإدارة ونوع الشركة فقد وجد أنها غير دالة إحصائيا فى جميع الحالات .

● تبين الإجابات على هذا السؤال أن كثيرا من المديرين يعترفون بأن معظم المشروعات العامة إما لم يحقق أهدافها بقدر كبير وإما أنها لم تتحقق على الإطلاق . وهذا فى صالح

الخصخصة حيث أن المديرين أنفسهم يعترفون أصلا بفشل المشروعات العامة فى تحقيق أهدافها .

## ٤-٢-٣ آراء المديرين بشأن مزايا بقاء المشروعات العامة فى يد الحكومة

بما أن كثيراً من المديرين متهمون بالتحيز للملكية العامة فقد كان هدف هذا السؤال هو استطلاع الآراء الحقيقية للمديرين حول مزايا بقاء المشروعات العامة فى يدى الحكومة. وقد أعطى المديرون عددا من العبارات طلب منهم إبداء مدى موافقتهم عليها . وقد احتسب المتوسط المرجح لتقديم ملخص للنتائج وتقييم مدى الموافقة على العبارات المختلفة .

- إذا رتبنا إجابات المديرين طبقا للمتوسط المرجح يأتى الترتيب كما يلى :

١- المنافسة تضر المستهلك بينما الاحتكار العام لا يضر المستهلك .

٢- الملكية العامة تؤدى إلى كفاءة أعلى .

٣- الملكية العامة تضمن درجة رقابة أعلى.

٤- الملكية العامة تضمن انخفاض الأسعار.

٥- الملكية العامة تضمن وظيفة لكل خريج .

٦- الملكية العامة تخدم أهداف التنمية.

٧- فى بعض الأحيان يتصف القطاع الخاص بالطمع وعدم استحقاقه للثقة .

٨- الملكية العامة ضرورية لأسباب سياسية.

ويمكننا أن نستنتج من إجابات المدرين الملاحظات التالية:

- يتضح من المتوسط المرجح أن المديرين يخشون جدا أن المنافسة قد تضر العملاء بينما يفترضون أن الاحتكارات العامة لن تضرهم . وأعطوا هذا المبرر أكبر أهمية لبقاء المشروعات العامة فى أيدى الحكومة ، كما يتضح أيضا أن المديرين لا يزالون يخشون أن القطاع الخاص فى بعض الأحيان يتصف بالطمع وعدم استحقاقه للثقة . وقد أعطوا

هذا العامل وزنا متوسطا من بين مزايا بقايا بقاء ملكية القطاع العام فى أيدى حكومية، وتعكس هذه الإجابات الثقة المستمرة فى القطاع العام وتكشف عن الخوف الدائم من القطاع الخاص .

- واتضح أيضا أن كثير ا من المديرين يعتقدون أن الملكية العامة تضمن الكفاءة العالية والرقابة الصارمة. وتعكس الأوزان العالية نسبيا التى أعطاها المديرون لهذه المزايا ثقة المديرين المستمرة فى الملكية العامة مما يؤثر بالقطع على رغبتهم فى نقلها للقطاع الخاص.

- كذلك فإن ذكر «انخفاض الأسعار» وضمان الوظيفة كمزايا لبقاء المشروعات العامة فى أيدى القطاع العام يعكس شعور الإدارة بأهمية الدور الاجتماعى للمشروعات العامة إلا أن ضمان توظيف الخريجين الجدد لم ينل الوزن الذى كنا نتوقعه.

- طبقا للمتوسط المرجح حظى العامل «الملكية العامة تخدم أهداف التنمية» بالترتيب السادس وبما إن هذا هو أهم هدف معلن من جانب الحكومة للمشروعات العامة فان هذه الإجابة تكشف عن وجود عقبة فى نظام الاتصال. كما تبين أن المديرين المسئولين عن تنفيذ خطط وأهداف الحكومة إما انهم لا يفهمون أو لا يوافقون على الأهداف المعلنة.

- أعطى المديرون عامل «الملكية العامة ضرورية لأسباب سياسية» اقل الأوزان .

كما يمكن استنتاج ما يلى من النتائج التفصيلية:

- على غير المتوقع وافق كثير من المديرين (٤٨,٥%) أو وافقوا تماما (٣٠,٤%) على أن «الملكية العامة تؤدى إلى كفاءة أعلى» كسبب رئيسى لضرورة بقاء المشروعات العامة فى أيدى الحكومة . وتبين هذه الإجابة إن كثيرا من المديرين لا يزالوا يرغبون فى الملكية العامة ويعتقدون أنها الأكثر كفاءة.

- «الملكية العامة تضمن درجة رقابة أعلى» كانت إجابة أخرى وافق عليها كثير من المديرين (٤٣,٣%) أو وافقوا تماما (١٦,%) وهذه الإجابة تعكس المزيد من البيروقراطية من اجل رقابة أشد .

- اختلف الكثير من المديرين (٤٣,٣%) مع عبارة «الملكية العامة تخدم أهداف التنمية» على أنها السبب الرئيسى لضرورة بقاء المشروعات العامة فى أيدى القطاع العام. وهذا أمر يدعو للدهشة لأن الكثير من المديرين ذكروا ذلك فى الإجابة على سؤال آخر – باعتباره الهدف الرئيسى للقطاع العام.

- بينما وافق ٣٠,٤% من المديرين على أن «الملكية العامة تضمن وظيفة لكل خريج» كانت السبب الرئيسى لبقاء المشروعات العامة فى أيدى الحكومة فان أقلية لا يستهان بها لم توافق على ذلك . (٢٩,٩%)

- بينما اختلف ٣٣,٥% على أن «الملكية العامة تضمن انخفاض الأسعار» هى السبب الرئيسى للاحتفاظ بملكية الحكومة فان كثيرا من المديرين قد وافقوا .

- «الملكية العامة ضرورية لأسباب سياسية» كانت عبارة لم يوافق عليها كثير من المديرين (٣٩,٢%) أو لم يوافقوا مطلقا (١٦%)

- أغلبية المديرين وافقوا بشدة (٤٢,٨%) أو وافقوا (٤٢,٣%) على «أن المنافسة تضر المستهلك بينما الاحتكار العام لا يضر المستهلك» . وتبين هذه الإجابة المفهوم الأساسى وراء استمرار الملكية العامة رغم ثبوت فشلها. ويجب أن يتم تصحيح هذا المفهوم عن طريق بذل جهود أكبر فى الاتصال وتوضيح كيف أن المنافسة تكون فى صالح العميل.

- «فى بعض الأحيان يتصف القطاع الخاص بالطمع وعدم استحقاقه للثقة» عبارة اختلف معها أغلبية المديرين (٥١% ) وكانت هذه إجابة مشجعة لدرجة ما بينت أنه بالمزيد من الاتصال يمكن لمديرى المشروعات العامة أن يقتنعوا أن للقطاع الخاص دورا رئيسيا ليلعبه فى تنمية الاقتصاد.

- وتبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. أما الاختلافات بسبب نوع الشركة ومستوى الإدارة فقد وجدانها غير دالة فى معظم الحالات باستثناء العبارة (د) والعبارة (هـ) حيث وجدت الاختلافات بسبب مستوى الإدارة دالة .

- توضح هذه النتائج أن كثيرا من المديرين لا يزالون يعتقدون بوجود مزايا لبقاء المشروعات العامة فى أيدى الحكومة. وتبين إجاباتهم أيضا أن كثيرا منهم لا يزال لا يثق بالمنافسة ولا يثق بالقطاع الخاص . وهذه الآراء يمكن فهمها لأن المديرين قد اعتادوا على النظام القائم والمعتقدات التى يستند إليها كما أنهم قد استفادوا منه فى معظم الحالات. إن التغيير عادة ما يزيد من عدم الثقة و الخصخصة قد تشكل تهديدا مما قد يكون له تأثير سلبى على درجة الرغبة فى سياسة الخصخصة ونقل المشروعات العامة إلى القطاع الخاص.

### ٤-٢-٤ آراء المديرين حول أهم سلبيات الملكية العامة للمشروعات العامة

بعد سؤال المديرين عن أهم مزايا ملكية الحكومة للمشروعات العامة سألناهم عن أهم سلبيات الملكية العامة للمشروعات العامة . وقد أعطيناهم ثمانى عبارات مختلفة لكى يختاروا من بينها وشجعناهم على اختيار أى عدد من العبارات يرغبونها.

- وجدت أغلبية كبيرة (٦٨%) من إجمالى عدد المديرين أن البيروقراطية هى العيب الأكبر لملكية الحكومة للقطاع العام ، سواء كانوا مديرين كبار (٧٧,٣%) أو مديرين متوسطين (٦٠,٤%) فى الشركات الصناعية (٧٢,٧%) أو غير الصناعية (٦٣,٩%). ويفهم من ذلك أن المديرين يعتقدون أن كفاءة القطاع العام يمكن أن ترتفع إذا ابتعدت عن يدى الحكومة بما تتضمنه من بيروقراطية أو –باعتبار تخوفهم من الخصخصة– فهم يفضلون بإعطاء قدر أكبر من الاستقلالية للمشروعات العامة [١] .

وكان من بين الإجابات المتكررة أيضا إلى حد ما البطء فى اتخاذ القرار و تدخل الحكومة فى شئون الشركات وتضخم الجهاز الحكومى.

- وكانت البطالة المقنعة وانخفاض الإنتاجية رغم وضوحها فى السياق المصرى –إجابتين نادرتين.

---

(١) تحاول معظم مجهودات إصلاح القطاع العام الحديثة أ تعطى المديرى قدر أكبر من الاستقلال فى صنع القرار (انظر الفصل الأول).

- وتبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة فى جميع الحالات مختلف عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة ، ووجد أن الاختلافات بسبب نوع الشركة غير دالة فى جميع الحالات.
- وتبين إجابات المديرين أن كثيرا من المديرين يرون بعض المساوئ فى ملكية الحكومة للمشروعات العامة. وهذا يعكس تفضيلهم لقدر أكبر من الاستقلال ويمكن اعتباره خطوة هامة نحو إيمانهم التام بسياسة الخصخصة.

## ٤-٢-٥ مدى موافقة المديرين على الاتهام بنقص الكفاءة وانخفاض الإنتاجية الموجه إلى المشروعات العامة

تم بحث مدى موافقة المديرين على ما إذا كان نقص الكفاءة وانخفاض الإنتاجية هما صفتان ملازمتين للقطاع العام فى مصر.وكانت النتائج كما يلى :

- معظم مديرى المشروعات العامة إما لم يوافقوا (٥٧,٧%) أو لم يوافقوا مطلقا (٢٨,٤%) على الاتهامات الموجهة إلى شركات القطاع العام بأنها تتسم بانخفاض الإنتاجية بالرغم من ثبوت ذلك فى الكثير من الأبحاث و الاحصائيات. (انظر المقارنة بين القطاعين الخاص والعام فيما يتعلق بالإنتاجية والكفاءة ، جداول ٢-٢ ،٢-٣، ٢-٤). ويمكن إرجاع عدم موافقة المديرين إلى عدم إدراكهم للطرق الأكثر كفاءة للعمل ، أو لسوء تفسيرهم لمصطلح الإنتاجية على أنه عملية الإنتاج. إلا أن عدم موافقتهم لا تدهشنا لأنهم سيكونون أول من يلام إذا كانت هذه الاتهامات صحيحة، ومع ذلك فلابد وأن يكون واضحاً لجميع الأطراف أنه لا يمكن عمل أى تصحيح دون أن يبدأ هؤلاء المديرون وغيرهم وهم المسئولون حقيقة عن أداء المشروعات العامة فى الاعتراف بأوجه القصور لديهم خاصة إذا كان عليهم أن يستمروا فى مواقعهم وأن يكونوا – فى حالات كثيرة مسئولين عن تنفيذ إجراءات الإصلاح.
- وتبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة ، والاختلافات بسبب نوع الشركة ومستوى الإدارة غير دالة فى جميع الحالات.

## ٤-٢-٦ آراء المديرين بشأن الأهمية النسبية للعوامل التى قد تسبب انخفاض الأداء في المشروعات العامة

وقد طلبنا معرفة اتجاهات المديرين حول الأهمية النسبية للعوامل التى قد تسبب انخفاض الإنتاجية. وأعطينا المديرين ١٠ أسباب مختلفة وطلبنا منهم أن يحددوا الأهمية النسبية لكل سبب ، وكانت النتائج متضمنة المتوسط المرجح للإجابات باستخدام مقياس من خمس درجات معطين شديد الأهمية القيمة ٥ وغير هام على الإطلاق القيمة ١ .

- يبين تحليل المتوسط المرجح أن المديرين أعطوا درجة شديد الأهمية لعامل البطء فى اتخاذ القرار كعائق أمام أداء القطاع العام. ويمكن أن نطمئن إلى القول أن هذا البطء هو أيضا أحد المشكلات الرئيسية التى تواجه تنفيذ الخصخصة.
- وتلى ذلك وبنفس الأهمية تقريباً تأثير سياسات الدولة على الشركة. فعلى الرغم من أن كثيرا من خطط تطوير القطاع العام حاولت إعطاء صانعى القرار قدرا أكبر من الاستقلال فان العامل السياسى هو المؤثر الأكبر وراء كثير من قرارات وسياسات المشروعات العامة مثل قرارات التعيين Recruitment Decisions وسياسات التسعير. وفى الحقيقة يزعم كثير من المديرين الذين قابلناهم أن معظم خسائر المشروعات العامة كانت نتيجة للتدخل السياسى.
- وكانت البيروقراطية هى العامل المعوق التالى الذى ذكره المديرون كسبب لانخفاض أداء المشروعات العامة. كما شعر كثير منهم أيضا أن البيروقراطية هى إحدى المساوئ الرئيسية للقطاع العام .
- كذلك أعطى المديرون عبارة «غياب رقابة المالك الخاص واهتمامه» وزناً عالياً نسبياً. وهذه الإجابة فى صالح سياسة الخصخصة لأنها تبين أن كثيرا من المديرين يعترفون بأن رقابة المالك الخاص واهتمامه تحسن من أداء الشركة، بينما يؤثر غيابها على الأداء بالسلب. و يعنى هذا موافقتهم الضمنية على أن الخصخصة فى صالح الشركة.

- وقد أعطيت العبارتان «انخفاض القدرات الإدارية» «وانخفاض كفاءة برامج التدريب» أوزانا متساوية تقريبا. والعاملان مرتبطان ببعضهما كما هو واضح ويمكن أن يكونا دائرة مفرغة تتسبب فى انخفاض الأداء.
- ومما يدعو للدهشة أن عبارة «ضعف الموارد المالية» ذكرت كأحد العوامل المسببة لانخفاض الأداء. وهذا يتجاهل الدعوم الكثيرة التى تتلقاها المشروعات العامة ومما لا شك فيه يعكس سوء إدارة هذه الموارد.
- ولم يرتب المديرون «الالتزام بتعيين الخريجين» كإحدى المشكلات الرئيسية التى تعوق الأداء. وقد فسر هذا أحد المديرين فى مقابلة شخصية معه قائلا أن الإدارة الناجحة تستطيع دائما أن تستفيد من الزيادة فى القوة العاملة.
- وقد أعطيت عبارة «صعوبة الرقابة على شركات القطاع العام» أقل الأوزان ، وهذا طبيعى لأن الهدف وراء معظم الإجراءات البيروقراطية هو زيادة الرقابة.

وإذا رتبنا العبارات طبقا للمتوسط المرجح لنبين كيف يرتب المديرون العوامل المختلفة التى تسبب انخفاض الأداء فى المشروعات العامة فيكون الترتيب كما يلى:

١- البطء فى اتخاذ القرار.

٢- تأثير سياسات الدولة على الشرك.

٣- البيروقراطية.

٤- غياب رقابة المالك الخاص واهتمامه.

٥- انخفاض القدرات الإدارية.

٦- ضعف الموارد المالية.

٧- انخفاض كفاءة برامج التدريب .

٨- ضرورة أخذ عوامل كثيرة فى الاعتبار.

٩- الالتزام بتعيين الخريجين.

١٠- صعوبة الرقابة على شركات قطاع الأعمال.

ويمكنا استخلاص ما يلى من النتائج التفصيلية :

- ذكر معظم المديرين «البطء فى اتخاذ القرار» كأحد العوامل شديدة الأهمية التى تسبب انخفاض الأداء فى المشروعات العامة ، أما مديرو المشروعات العامة الذين رأوا أن هذا العامل كان إما شديد الأهمية (٥٥,٢%) أو هاما (٣٣,٥%) فكانوا يمثلون ٨٨,٧% من إجمالى عدد المديرين .
- كانت «البيروقراطية» هى عامل آخر ذكره معظم المديرين (٨٣,٦%) إما شديد الأهمية (٤١,٨%) أو هام (٤١,٨%)
- رأت أغلبية المديرين (٧٤,٢%) «ضرورة أخذ عوامل كثيرة فى الاعتبار» عاملاً هاما (٤٨,٤%) أو شديد الأهمية (٢٥,٨%)
- بينت اختبارات كا تربيع بالنسبة للعبارات الثلاث السابقة ذات الترتيب ١ ، ٣ ، ٨ أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. ووجدت الاختلافات بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية اختلافات غير دالة فى جميع الحالات.
- كما أعتبر كثير من المديرين (٥٦,٧%) «الالتزام بتعيين الخريجين» إما شديد الأهمية (٢٣,٧%) أو هاما (٣٣%) وأظهر اختبار كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى معظم الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. ووجدت الاختلافات بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية اختلافات غير دالة فى جميع الحالات.
- كما أعتبر كثير من المديرين أن تأثير سياسات الدولة على الشركة أيضا أحد العوامل الهامة (٨٧,٧%) . وقد رأى ٤٩% من إجمالى عدد المديرين أنه شديد الأهمية فى حين رأى ٣٨,٧% أنه هام. وقد بينت أختبارات كا تربيع لهذه العبارة أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. ووجدت الاختلافات بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية اختلافات غير دالة فى جميع الحالات.

- وشعر ٣٢% من المديرين أن «صعوبة الرقابة على شركات القطاع العام» عامل متوسط الأهمية. وقد رآه ٤٤,٣% من إجمالى عدد المديرين إما هاماً (٢٣,٧%) أو شديد الأهمية (٢٠,٦%) وقد أظهرت اختبارات كا تربيع لهذه العبارة أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى معظم الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. ووجدت الاختلافات بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة فى جميع الحالات.
- اعترف ٨٢% من المديرين أن «انخفاض القدرات الإدارية »كان عاملا إما شديد الأهمية (٣٦,٦%) أو هاما (٤٥,٤%) كسبب لانخفاض أداء المشروعات العامة.
- كما ذكر «انخفاض كفاءة برامج التدريب» كعامل إما شديد الأهمية (٢٨,٩%) أو هام (٤٥,٩%) فى التأثير على أداء المشروعات العامة وجاء هذا على لسان معظم المديرين (٧٤,٨%).
- رأى معظم المديرين (٧٦.٨%) أن «ضعف الموارد المالية» كان العامل إما شديد الأهمية (٣٩,٢%) أو هاماً (٣٧,٦%) الذى يؤدى إلى انخفاض الأداء.
- وقد بينت اختبارات كا تربيع للعبارات الثلاث السابقة التى نالت الترتيب ١٠و٥و٨ أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة وكانت الاختلافات بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة فى جميع الحالات.
- أقر ٧٤,٢% من المديرين أن «غياب رقابة المالك الخاص واهتمامه» كان عاملا إما شديد الأهمية (٤٧,٩%) أو هاما (٢٦,٣%) يتسبب فى انخفاض أداء المشروعات العامة. وقد أظهرت اختبارات كا تربيع للعبارة أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة كان مختلفاً فى معظم الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. ووجدت الاختلافات بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة فى جميع الحالات.

- ويكشف هذا السؤال عن كيفية ترتيب المديرين للعوامل المختلفة التى تسبب فى انخفاض أداء المشروعات العامة ، و يمكن استخدام هذا الترتيب فى تسويق سياسة الخصخصة خاصة وإن معظم العوامل التى تسبب عدم الكفاءة من وجهة نظرهم ، تمثل ملامح مشتركة للملكية العامة. فيمكن أن يبين واضعى سياسة الخصخصة للمديرين كيف يمكن التغلب على هذه المساوئ عن طريق تطبيق السياسة الجديدة، كما أن اختيار المديرين لعامل غياب رقابة المالك الخاص واهتمامه كأحد العوامل المسببة لانخفاض الأداء يبين اقتناعهم الحقيقى بأن الخصخصة يمكن أن تكون فى مصلحة الشركة .

### ٤-٢-٧ آراء المديرين حول أهم عامل من عوامل نجاح المشروعات الاقتصادية

طلبنا من المديرين أيضا فى سؤالين متتابعين تحديد أهم عامل من عوامل النجاح فى المشروعات الاقتصادية من وجهه نظرهم وما إذا كان هذا العامل موجوداً بصورة أكبر فى شركات القطاع الخاص أو العام ، وكان الهدف من السؤال الأول معرفة آرائهم حول عوامل النجاح ومن السؤال الثانى التأكد من وجود هذه العوامل فى المشروعات العامة .

وقد لاحظنا ما يلى من إجاباتهم :

- هناك موافقة كاسحة (٨٢%) على أن «التفوق فى النشاط التسويقى» أهم عامل من عوامل النجاح فى مشروعات الأعمال . كان هذا الاتجاه واضحا بين كبار المديرين (٨٤,١%) ومديرى الإدارة المتوسطة (٨٠,٢%) فى المشروعات العامة الصناعية (٨٠%) وغير الصناعية (٨٠%) على السواء . ويمكن أن يكون السبب هو أن إحدى أكبر المشكلات التى تواجه كثيرا من المشروعات العامة هى الحركة البطيئة للمخزون و بالذات فى البضائع الجاهزة (انظر الفصل السابع) . فعلى الرغم من معرفة المديرين أن تراكم المخزون أساساً مشكلة تسويق فان مستويات المخزون فى المشروعات العامة تبين أن الجهد المبذول للتغلب على هذه المشكلة جهد ضئيل . وفى إحدى دراسات الحالة (ملحق الفصل السابع) أكد المديرون أن هذا العامل خارج سيطرتهم فقد كان مستوى نجاح

الشركة يقاس بالكمية المنتجة وليس بالكمية المباعة ، مما وجه شركتهم للإنتاج بأكبر كمية ممكنة لسنوات كثيرة ، بصرف النظر عن البيع .

- وقد ذكر ١٠,٨٪ من المديرين سلامة الهيكل المالى كعامل نجاح هام . وهذه الإجابة على تعكس ارتفاع نسبة الدين ١ السهم فى كثير من المشروعات العامة .
- تبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة ، والاختلافات بسبب نوع الشركة ومستوى الإدارة غير دالة فى جميع الحالات .

## ٨-٢-٤ آراء المديرين حول ما إذا كان عامل النجاح الذى اختاروه موجودا بشكل أكبر في القطاع الخاص أو العام

طلبنا من المديرين بعد ذلك أن يعبروا عن رأيهم حول وجود هذا العامل بشكل أكبر فى شركات القطاع الخاص أو العام .

- شعر ٦٦٪ من المديرين أن عنصر النجاح الذى اختاروه كان موجودا بشكل أكبر فى القطاع الخاص. كان هذا بالنسبة للمديرين الكبار (٥٩,١٪) والمديرين المتوسطين (٧١,١٪) فى كل من الشركات الصناعية (٧٦,٤٪) وغير الصناعية (٦٢,٣٪) . وهذه الإجابة فى صالح الخصخصة . إن المديرين الذين يعتقدون أن عوامل النجاح موجودة بشكل أكبر فى القطاع الخاص يمكن أن يقتنعوا بسهولة أكبر بمزايا الخصخصة .
- رأى حوالى ٢٦٪ من المديرين أن عنصر النجاح موجود فى شركات القطاعين العام والخاص على السواء .
- وقد بينت اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. وكانت الاختلافات بسبب نوع الشركة ومستوى الإدارة غير دالة فى جميع الحالات.

● تبين هذه الإجابة كيف أن كثيرا من المديرين المسئولين عن المشروعات العامة يقرون بأن عوامل النجاح موجودة بصورة أكبر فى القطاع الخاص. وإذا كان على المديرين أن يتنافسوا مع شركات القطاع الخاص بعد الخصخصة فهم يخشون أن يكونوا فى وضع سيئ، وهذا يجعل من السهل إقناعهم أن بيع المشروعات العامة وتحويلها إلى القطاع الخاص يمكن أن يقوى عوامل نجاحها.

## ٤-٣ آراء واتجاهات مديرى شركات قطاع الأعمال حول الخصخصة

كما يتضح من هيكل وعملية الخصخصة فى مصر، الشركات القابضة والتابعة من بين الأطراف المسئولة عن تنفيذ الخصخصة. فالشركات القابضة تبدأ وتدير وتنفذ خصخصة الشركات التابعة لها أو أصولها كجزء من خطة عملها السنوية تحت إشراف وزير قطاع الأعمال العام ، وتقوم الشركات التابعة بتنفيذ الخطة فى سياق مجرى عملها العادى وفى بعض الحالات يمكن للمديرين اقتراح بداية عمليات تحويل ملكية شركاتهم إلى القطاع الخاص ، وهذا يجعل من اتجاهات مديرى الشركات القابضة والتابعة ذات تأثير مباشر على عملية التخطيط والتنفيذ ، ونفحص فى هذا القسم اتجاهات المديرين على المستوى الأعلى والمتوسط فى الشركات الصناعية وغير الصناعية لنقيم فهمهم وتوجههم بشأن الخصخصة.

### ٤-٣-١ فهم المديرين لمصطلح " الخصخصة "

لكى ندرس فهم المديرين لمصطلح الخصخصة سألناهم مباشرة عن معنى المصطلح بالنسبة إليهم ، وأعطيناهم خمسة بدائل ليختاروا من بينها أكثر من إجابة واحدة إذا رغبوا فى ذلك. كما شجعناهم على التعبير عن فهمهم الخاص للمصطلح ، ويمكننا ملاحظة ما يلى من واقع إجابتهم:

● ذكرت نسبة كبيرة من الإجابات ( ٧٠,٦% ) الاتجاه إلى اقتصاد أكثر تحرراً كأحد اختياراتهم ـ و هذا يعكس فهم المديرين لما يعنيه المصطلح الجديد نسبياً .

- و قد ذكر عدد لا بأس به من المديرين (١.٣٥%) تغيير الإدارة و الأنظمة الإدارية من بين اختياراتهم مما يعكس قلقهم بشأن التغيرات المحتملة فى الأنظمة الإدارية والمديرين.
- ومن ناحية أخرى رأى عدد قليل نسبياً من المديرين ( ٤.٣١ % ) الخصخصة على أنها «بيع لمشروعات القطاع العام» مما يدل على أن الكثير منهم يرون أن الخصخصة تقتصر على الإصلاح وإعادة الهيكلة وإعطاء مزيد من السلطة لمديرى الشركات و لكن ليس بالضرورة بيع المشروعات العامة .
- وكان الاختيار الأكثر تكراراً بعد ذلك التخلص من بعض الشركات الخاسرة حيث رأى كثير من المديرين أيضا أنه أمر له أهميته .
- رأى ١٩,٦% من المديرين أن الخصخصة هى مجرد تغيير فى الإطار القانونى الذى يحكم القطاع العام .
- أظهرت اختبارات كا تربيع فى جميع الحالات أن توزيع المديرين داخل كل مجموعة مختلفاً عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة ، و قد سجل الاختلاف الإحصائى عند مستوى ٠,٠٠١ وهو اختلاف دال إلى حد كبير فى معظم الحالات . كما أثبت اختباركا تربيع أيضاً أن الاختلافات المتعلقة بمستوى الإدارة ، و عما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية اختلافات دالة إحصائياً فى معظم الحالات ، و كان الاختلاف دالا إحصائيا عند مستوى ٠,٠٥ فقط عند مقارنة اتجاهات المديرين الكبار و المتوسطين كإجمالى .
- تبين إجابات المديرين عن هذا السؤال أنه رغم أن معظم المديرين يوافقون على أن الخصخصة تعنى الاتجاه نحو اقتصاد أكثر تحرراً ، فإن كثيراً منهم لا يقبل بيع المشروعات العامة ، وهذا يبين أن كثيرا من المديرين إما لا يفهمون أولا يقبلون البيع كنتيجة حتمية للخصخصة . فهم يفهمون الخصخصة على أنها مجموعة من الإجراءات الإصلاحية المتجهة نحو اقتصاد أكثر تحرراً . وهم يفهمون الإصلاح على أنه إعادة الهيكلة وإجراءات التغيير وإعطاء مزيد من السلطة لمديرى الشركات ولكن ليس بالضرورة بيع المشروعات العامة. وهذا التوجه سينعكس بالسلب على رغبتهم فى

الخصـخصة ، وهذا يفسر التقدم البطيء نسبيا للخصخصة . فالمديرون يفضلون قدرا أكبر من الاستقلالية يعطى لهم عن الخصخصة .

### ٤-٣-٢ مدى موافقة المديرين على سياسة الخصخصة

تم قياس موافقة المديرين على سياسة الخصخصة باستخدام سؤال ذى خمس درجات .

وكانت النتيجة كالآتى :

- أغلبية كبيرة من المديرين إما وافقت (٥٣,١ % ) أو وافقت بشدة ( ٣٧,٦ % ) علـى سياسة الخصـخصة . وكما يتضح من السؤال السابق لا يعنى هذا بالضرورة أن المديرين يوافقون على بيع المشروعات العامة .
- بصرف النظر عما إذا كان المجيبون مديرى إدارى عليا أو وسطى فى الشركات الصناعية أو غير الصناعية فإن الأغلبية وافقت مما يعكس أن سياسة الخصخصة مقبولة من الفئات المختلفة من المديرين .
- لم يعرب أحد من المجيبين عن عدم موافقته المطلقة على سياسة الخصخصة بينما أبدت نسبة ضئيلة عدم موافقتها .
- تبين نتائج اختبارات كا تربيع أن توزيع المديرين داخل كل مجموعة مختلفة فى جميع الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة . وقد سجل الاختلاف الإحصائى عند مستوى ٠,٠٠١ وهو اختلاف دال بشكل كبير فى جميع الحالات. كما تبين اختبارات كاتربيع أيضا أن الاختلافات المتصلة بمستوى الإدارة ، وإذا ما كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة إحصائيا فى جميع الحالات .

### ٤-٣-٣ آراء المديرين حول الأهداف و الإنجازات المحتملة للخصخصة

لكى نرتب أهمية الأهداف ، و الإنجازات المحتملة للخصـخصة من وجهة نظر المديرين طلبنا من المديرين تحديد أهمية سبعة أهداف ممكنة قدمت لهم. كما طلبنا من المجيبين أيضا ذكر أى إنجازات محتملة أخرى يرون أنها هامة .

- وكانت إجابات المديرين على هذا السؤال تؤيد النتيجة التى وصلنا إليها بشأن فهم المديرين للخصخصة فقد اختار كثير من المديرين أهم إنجاز متوقع للخصخصة على أنه «زيادة كفاءة شركات القطاع العام» وهذا يعكس توقعهم لاستمرارها . وتبين هذه الإجابة أن المديرين إما لا يفهمون أو لا يقبلون سياسة الخصخصة والتخفيض الحتمى فى عدد المشروعات العامة. وعلى العكس فهم يتوقعون استمرارها مع زيادة فى كفاءتها.

- نالت عبارة «توسيع قاعدة الملكية عن طريق بيع الأسهم» لأكبر عدد ممكن الترتيب الرابع بينما أعطى المديرون المرتبة السادسة لتخفيض حجم القطاع العام بالرغم من حتمية حدوث ذلك كنتيجة لسياسة الخصخصة . ويبين هذا أنه طبقا لكثير من المديرين لا تعنى الخصخصة بالضرورة بيع المشروعات العامة أو تخفيض حجم شركات القطاع العام.

- وأعطى المديرون «الاتجاه نحو المزيد من التحرر الاقتصادى» الترتيب الثالث . ويجدر بنا أن نذكر أن كثيرا من المديرين قد سبق وذكروا هذه العبارة على أنها تعنى الخصخصة.

كما أمكن استخلاص ما يلى من إجاباتهم:

- رأى ٨٣,٥ % من المديرين أن زيادة كفاءة القطاع العام كان الإنجاز المتوقع من الخصخصة شديد الأهمية (٥٦,٢%) أو هام (٢٧,٣% ) ورأى ١٠,٣% فقط انه إنجاز متوسط الأهمية بينما رأى ٦,٢% أنه غير هام. وهذا أمر يدعو للدهشة لأنه يعكس توقع المديرين لاستمرار القطاع العام.

- وكان «توسيع قاعدة الملكية عن طريق بيع الأسهم لأكبر عدد» شديد الأهمية (٤١,٧%) من وجهة نظر كثير من المديرين ، و يعتبره ٣٤,٥% هاما. إلا أن ٢٣,٨% رأوا أنه متوسط الأهمية أو غير هام ، وهذا يعنى أنه على الرغم من أن كثيرا من المديرين يعتبرون البيع إحدى النتائج الهامة للخصخصة ، إلا أن بعضاً منهم غير متأكد من ذلك. وهذا واضح أيضا فى القسم الذى يناقش معنى مصطلح الخصخصة .

- وعندما سئلوا عن الإيرادات التى ستحصل عليها الحكومة كانت الإجابة الأكثر تكراراً هى إنه إنجاز متوسط الأهمية (٢٦,٨%) ويرى ٢٤,٢% أن الحصول على إيرادات هام.
- كان «تخفيض حجم القطاع العام» شديد الأهميـة بالنسبة ل ٢٣,٧% وهاما بالنسبة لـ ٣٤,٥% ومتوسط الأهمية ل ٢٦,٨% و محدود الأهمية أو غير هام على الإطلاق بالنسبة ل ٣٠% وتعكس هذه الإجابة سوء فهم سياسة الخصخصة ، فهذه العبارة كان يجب أن تكون شديدة الأهمية بالنسبة لمعظم المديرين إذا كانوا قد فهموا معنى الخصخصة فهما صحيحا طبقا لسياسة الحكومة ولنتائجها المستهدفة.
- وافقت غالبية المديرين (٧٤,٢%) على أن إعادة توجيه الاستثمار القومى إنجاز محتمل للخصخصة شديد الأهمية (٣٧,٦%) أو هام (٣٦,٦%). واعتبره ٨,٢% فقط غير هام.
- وافقت غالبية المديرين (٨٤%) على أن زيادة المنافسة إما إنجاز شديد الأهمية (٤٤,٣%) أو هام (٣٩,٧%) وقد شعر ٤,٢% فقط أنه غير هام.
- أغلبية الإجابات (٨٥%) عن العبارة «الاتجاه نحو المزيد من التحرر الاقتصادى» قد أعطتها الترتيب إما شديد الأهمية أو هام بينما قرر ٣,٦% فقط من المديرين أنها إنجاز غير هام.
- وقد بينت اختبارات كا تربيع لهذه العبارات الخمس أنه بينما كانت الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات مختلفة تماما عن المتوقع على أساس الصدفة فى جميع الحالات، كانت الاختلافات داخل المجموعات المختلفة غير دالة إحصائيا (ما عدا فى (ج) حيث كانت الاختلافات بين مستويات الإدارة عند مستوى (٠١ ,) . وهذا يعنى أن المديرين فى جميع المجموعات يتوقعون نتائج مختلفة للخصخصة ، ويمكن تفسير ذلك بأن كثيرا من المديرين يفهمون الخصخصة بطرق مختلفة وبناء على ذلك فهم يتوقعون نتائج مختلفة للسياسة الجديدة .
- وإجابات المديرين على هذا السؤال تجعلنا نتساءل مرة أخرى عما إذا كان المديرون يفهمون حقاً أو يقبلون سياسة الخصخصة والتخفيض الحتمى فى عدد المشروعات العامة ، فهى

تكشف أن المديرين يتوقعون استمـرار المشـروعات العـامة ، وتؤكد هذه الإجابات الحاجة إلى توضيح أكثر لبرنامج الخصخصة ودوره والنتائج المتوقعة لجميع المعنيين بالأمر.

### ٤-٣-٤ آراء المديرين حول سلبيات الخصخصة

سألنا المديرين أن يدلوا بآرائهم عن الأهمية النسبية للسلبيات المحتملة للخصخصة. وقدمنا لهم كشفا من ٦ سلبيات وطلبنا منهم تحديد الأهمية النسبية لكل سلبية، كما طلبنا منهم ذكر أى سلبية أخرى يرون أنها هامة.

ويمكن للمرء أن يلاحظ:

- أعطى المديرون ترتيباً شديد الأهمية لـ «تفاقم البطالة المحتمل» كإحدى سلبيات الخصخصة وأعطوا احتمال تغيير المديرين الترتيب الرابع ، وتبين هذه الإجابات أهمية التعامل مع العنصر البشرى كما يعكس مخاوف المديرين من العواقب المحتملة للخصخصة ، وإذا أخذنا فى اعتبارنا أن الخصخصة ممكن أن تكون مرغوبة بين المديرين فى حالة إذا ما شعروا بالأمان بالنسبة لوظائفهم ومستقبلهم الوظيفى وجب التعامل مع هـذه المخاوف لأنه من الممكن لأنـه تكون هـى السـبب الرئيـسى لمقـاومـة المديرين المحـتـملة لتنفـيـذ الخصخصة.

- وقد نالت «تغيير أنظمة وسياسات الشركات» الترتيب الثانى مما يعكس أهمية هذا العامل لكثير من المديرين ، وهنا يجب أن نقول أن إذا كـان بعض المديرين لا يزالون ينظرون إلى هذه التغييرات الحتمية على أنها سلبيات فمن المحتمل أن يكون لهم اتجاه سلبى نحو الخصخصة

- بعض المديرين أيضا يساورهم القلق من أن «الخصخصة قد تشكل تهديدا للخطط القومية والعدالة الاجتماعية». وعلى الرغم من أن هذه العبارة قد نالت وزنا أقل من «مخاوف تفاقم البطالة وتغيير أنظمة وسياسات الشركات» إلا أنها لا تزال تبين أهمية هذه النواحى عند وضع خطة لأصحاب المصلحة المختلفين.

- كما يرى بعض المديرين أيضا أن «إضافة سلطة جديدة للقطاع الخاص» هى إحدى سلبيات الخصخصة ، وهذا يبين أن بعض المديرين لا يزالون غير قابلين أو غير راغبين فى تدخل القطاع الخاص ، وعلى الرغم من أن هذا العامل حصل على الترتيب الأخير فان الوزن العالى نسبيا الذى أعطاه له المديرون (٢,٨) يبين أن سلطة القطاع الخاص غير مقبولة من الكثيرين.
- كما تبين إجابات المديرين المفصلة الآتى:
- يتفق معظم المديرين (٧٧,٨%) على أن تأثير البطالة إما شديد الأهمية (٥١,٥%) أو هام (٢٦,٣%). وتبين اختبارات كا تربيع لهذه العبارة أن الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات مختلفة تماما عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة فى معظم الحالات (فيما عدا بين كبار المديرين فى الشركات الصناعية) إلا أن الاختلافات بين المجموعات المختلفة غير دالة إحصائيا.
- يعتبر بعض المديرين (٢٤,٧%) عبارة «تغيير أنظمة وسياسات الشركات» شديدة الأهمية بينما يعتبرها ٢٦,٣% هامة ويعتبرها ٢٣,٧% متوسطة الأهمية. ويشعر حوالى ٢٥,٣% أنها إما غير هامة أو غير هامة على الإطلاق. ويبين اختبار كا تربيع لهذه العبارة أن الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات غير دالة فى معظم الحالات. والاختلاف غير دال فقط فى إجمالى عدد المديرين وفى مديرى الإدارة المتوسط. وفى جميع الحالات فالاختلافات بين المجموعات المختلفة غير دالة إحصائيا.
- وكثير من المديرين (٢٨.٩%) لا يقفوا موقفاً محدد بشأن مدى أهمية احتمال تغيير المديرين وفى نفس الوقت يشعر ٢٦.٨% من المديرين أن هذا الاحتمال هام بينما يشعر ١٣,٩% منهم انه شديد الأهمية و ٩.١% أنه غير هام على الإطلاق ، وتبين اختبارات كاتربيع لهذه العبارة أن الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات مختلفة عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة فى معظم الحالات ، والاختلافات بين المجموعات المختلفة غير دالة إحصائياً فى جميع الحالات.

- إن الآراء حول إضافة سلطة الملاك الخاصين كسلبية للخصخصة تختلف باختلاف توجهات المديرين الشخصية. فبينما يعتبرها ٤٠,٧% هامة أو شديدة الأهمية يشعر ٣٧,١% أنها إما غير هامة أو غير هامة على الإطلاق ، وتبين اختبارات كا تربيع لهذه العبارة أن الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات غير دالة فى معظم الحالات. والاختلاف دال فى حالة الشركات غير الصناعية فقط ، والاختلافات بين المجموعات المختلفة غير دالة إحصائيا فى جميع الحالات.

- يعتبر ٢٦,٣ % عبارة من الممكن أن تهدد سياسة الخصخصة خطط التنمية غير هامة على الإطلاق كسلبية من سلبيات الخصخصة ، وتبين اختبارات كا تربيع لهذه العبارة أن الاختلافات الإحصائية داخل نفس المجموعات غير دالة فى معظم الحالات ، وفى حالة إجمالى المديرين والشركات الصناعية فقط وجدت آراء المديرين مختلفة عن المتوقع على أساس الصدفة ، وفى جميع الحالات كانت الاختلافات بين المجموعات المختلفة غير دالة إحصائيا.

- حصلت عبارة «من الممكن أن تشكل الخصخصة تهديدا للعدالة الاجتماعية» على ترتيب شديد الأهمية من جانب معظم المديرين (٢٤,٢% ) وهام (٣١,٤ %) بوصفها إحدى سلبيات الخصخصة وهذه العبارة تعكس خوف المديرين من الأخطار الجانبية الاجتماعية للخصخصة ، وهذا يؤكد ضرورة توضيح مزايا الخصخصة على المدى البعيد ، ويلفت النظر إلى أهمية وضع خطة إعلامية مساندة ، ويبين اختبار كا تربيع لهذه العبارة أن الاختلافات الإحصائية داخل نفس المجموعات غير دالة فى بعض الحالات بينما لا يوجد اختلاف فى الحالات الأخرى ، والاختلافات بين المجموعات المختلفة غير دالة إحصائيا فى معظم الحالات ما عدا فى حالة المديرين المصنفين إلى إدارة عليا وإدارة متوسطة (عند مستوى٠,٠٥) .

- أما العبارة التى حظيت بأعلى تكرار كسلبية هامة فهى «تفاقم البطالة» كما حصلت العبارتان المتعلقتان بإمكان تغيير أنظمة وسياسات الشركات واحتمال تغيير المديرين على

أوزان عالية ، وهذا التحليل يعكس مخاوف المديرين من تنفيذ الخصخصة ، ويشهد بضرورة وضع خطط خاصة للمديرين لزيادة إحساسهم بالأمان ووضع مشروعات امتصاص للعمالة الزائدة والمتعطلين إن أمكن.

### ٤-٣-٥ هل يتطلع المديرون فعلا للخصخصة ؟

تم قياس قبول سياسة الخصخصة باستخدام السؤال الأتى :

برنامج الخصخصة سيتم بالتدريج على مدى عدة سنوات فهل ترى أن شركتكم يجب أن يكون لها أولوية فى تنفيذ البرنامج ؟

( أ ) نعم . ولماذا ؟

(ب) لا. لماذا لا ؟

وكان من بين الأسباب التى ساقها المديرون للرد بالإيجاب العبارات التالية :

١- القطاع الخاص أكثر قدرة على القيام بمعظم الأنشطة التى تقوم بها الشركات التابعة .

٢- تم إعداد القوة العاملة بالقطاع العام لقبول سياسة الخصخصة.

٣- من أجل زيادة الصادرات عن طريق صناعة منتجات عالية الجودة ورخيصة .

٤- وجود مستثمر مستعد لاستثمار أموال أكثر يمنع أو يسهل التغلب على كثير من مشكلات وأوجه قصور القطاع العام .

٥- قبول الخصخصة هو البديل الوحيد الآن .

٦- تتضمن برامج الخصخصة إجراءات إعادة الهيكلة وبرامج التدريب التى ستفيد الشركة .

٧- الشركة قد عرضت أسهما فى سوق الأسهم.

٨- لتحقيق الاستقرار .

٩- شركتنا ناجحة وقادرة على المنافسة واثبات ذاتها سواء كانت عامة أو خاصة .

١٠- سهولة البيع بسبب إمكانية التقسيم .

١١- يرتكز إنتاج الشركة على المهارات الشخصية .

١٢- توسيع قاعدة الملكية.

١٣- توفير السيولة .

١٤- لا سبب .

أما الأسباب التى ذكرها المديرون لاختيار عدم حصول شركاتهم على أولوية فى تنفيذ برنامج الخصخصة فهى كالتالى :

١- الشركة تقدم منتجات أساسية بأسعار حكومية منخفضة و ثابتة .

٢- شركتنا شركة إستراتيجية .

٣- المنتج الذى نقدمه منتج مكمل Complementary Product يغذى صناعة عامة أخرى.

٤-أداء القطاع العام فى هذه الصناعة أداء مرضى وإلا لما حققت الشركة أرباحاً أو أنها تقدم خدمة يمكن أن تقدمها الحكومة بشكل افضل .

٥- يجب تأجيل الخصخصة حتى يتم تعديل ظروف العمالة و السيولة بالشركة.

٦- عملاء الشركة محدودون ، وفرص التصدير معدومة تقريباً ؛ ليس هناك فرصة للقطاع الخاص .

٧- القطاع الخاص لا يفضل هذه الصناعة.

٨- نصيب الشركة من السوق منخفض جداً على أى الأحوال ، وعليه يجب ألا يكون لها أولوية فى البرنامج .

٩-القطاع الخاص أفضل فى إنشاء شركات جديده .

ويمكن أن نلاحظ ما يلى من تحليل النتائج :

- أجاب معظم المديرين بالإيجاب (٦١,٣%) سواء كانوا مديرين كباراً (٥٩,١%) أو مديرى إدارة وسطى (٦٣,٢%) ، سواء فى الشركات الصناعية (٧٠,٩%) أو فى الشركات غير الصناعية (٥٨,٣%)

وكان سؤال المديرين عن الأسباب وراء اختياراتهم جزءا متمماً لهذا السؤال· إلا أن كثيراً من المديرين اختاروا ألا يذكروا أسباباً لاختيارهم·

- وقد قرر ٨,٨% من إجمالى عدد المديرين أن أسباب اختيار الرد بالإيجاب هى برامج الخصخصة التى تشمل إجراءات إعادة الهيكلة وبرامج التدريب ، والتى سوف تفيد الشركةوهذا يعكس رغبة المديرين فى إعادة هيكلة وإصلاح المشروعات العامة وليس نقل الملكية للقطاع الخاص ، ويمكن أن يكون السبب أن المديرين يرون أن إعادة الهيكلة ضرورة قبل الخصخصة .
- وتذكر نسبة مساوية من إجمالى عدد المديرين (٨,٨%) «أن الشركة لها أسهم معروضة فعلاً فى البورصة »، وهذا يبين أن الخصخصة يمكن أن تكون أسهل فى التنفيذ فى الشركات التى عرضت فعلاً أسهماً فى السوق .
- ويذكر٨.٨% وآخرون أنه يجب تأجيل الخصخصة حتى تتعدل ظروف العمالة والسيولة فى الشركة . وهذا أيضاً يظهر إدراك المديرين لأهمية إعادة الهيكلة وحل مشكلات العمالة قبل حدوث الخصخصة .
- وقد أجاب حوالى ٥,٧% من المديرين بأن «شركتهم شركة استراتيجية» ، و لذا فلا يجب أن تكون لها أولوية فى برامج الخصخصة .
- وقد وضحت الإجابات على هذا السؤال أن أغلبية المديرين اختاروا أن تكون لشركاتهم أولوية فى تنفيذ برنامج الخصخصة إلا أنه لا يزال هناك عدد كبير من المديرين يفضلون ألا تدخل شركاتهم فى البرنامج فى السنين القليلة القادمة ، وقد يكون السبب فى هذا التردد فى مواجهة التغييرات وعدم اليقين أو عدم الإحساس بالاطمئنان . كما يمكن تفسير ذلك بإدراكهم لضرورة إعادة الهيكلة المتضمنة والتغيرات المصاحبة فى الإدارة والقوة العاملة و النواحى المالية وأنظمة العمل .

### ٤-٣-٦ آراء المديرين حول متى يكون من المناسب تنفيذ الخصخصة

طرح سؤال آخربهدف قياس قبول الخصخصة بين المديرين موضوع الاستبيان ، وهو

متى – فى رأيهم – يكون من الأنسب تطبيق الخصخصة فى شركاتهم ؟ وقد أعطى المديرون خمسة بدائل مختلفة ليختاروا من بينها.

ولاحظنا الآتى:

- الإجابة الأكثر تكراراً (٣٨,٧%) هى بعد خمس سنوات. وتبين هذه الإجابة أن المجيبين ليسوا متحمسين جدا لتنفيذ الخصخصة فى شركاتهم، كما ويمكن تفسير ذلك أيضا بإدراكهم الحاجة إلى إعادة الهيكلة قبل البيع.
- يفضل ٢٠,١% من المجيبين فى الحقيقة ألا تنتقل شركاتهم للقطاع الخاص مطلقا. والاحتمال الأكبر هو أن هؤلاء المجيبين سوف يقاومون تنفيذ الخصخصة. وعند تقسيم المديرين إلى كبار ومتوسطين أخذ بهذا الاختيار ٢٦,١% من كبار المديرين و١٥,١% من مديرى الإدارة الوسطى. وهذا يوضح أن كبار المديرين يشعرون أكثر بالتهديد الذى تمثله التغييرات المصاحبة المحتملة من مديرى المستوى المتوسط. وعند تقسيم المديرين إلى مديرى شركات صناعية وغير صناعية أخذ بهذا الاختيار ١٢,٧% فقط من المديرين فى الشركات الصناعية و٢١,٣% من المديرين فى الشركات غير الصناعية. ويكشف هذا عن أن مديرى الشركات الصناعية يرون أن الشركات الصناعية يجب أن تكون فى القطاع الخاص .وقد رأى ٧,٧% فقط من العدد الإجمالى للمديرين أن تبدأ الخصخصة فورا. فالتغيير السريع لا يلقى ترحيبا.
- وتبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين داخل نفس المجموعة مختلف فى معظم الحالات عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. فقط فى حالة تقسيم المديرين إلى كبار ومتوسطين ، وجد أن كبار المديرين فى الشركات الصناعية يتسمون باختلافات غير دالة ، وكانت الاختلافات بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة فى جميع الحالات .
- تتعارض الإجابات عن هذا السؤال مع موافقة أغلبية المديرين على أن تكون لشركاتهم أولوية فى خطة الخصخصة. ويمكن تفسير ذلك بأن المديرين ينظرون إلى تنفيذ

الخصخصة على أنها إجراءات إصلاح وإعادة هيكلة ولكن عند سؤالهم متى يعتقدون أن شركتهم يجب أن تخصخص يرى كثيرون منهم عدم الحاجة إلى الاستعجال ويعتقدون أن ذلك يجب أن يحدث خلال السنوات الخمس القادمة أو حتى بعد ذلك ،حتى أن خمس المجيبين ذهبوا أبعد من ذلك وعبروا عن رغبتهم فى ألا تخصخص شركاتهم على الإطلاق.

## ٤-٣-٧ اتجاهات المديرين فيما يتعلق بالمشكلات التى تعوق تنفيذ الخصخصة

بما أن المديرين مرتبطون مباشرة بعملية تنفيذ الخصخصة فقد درسنا اتجاهاتهم حول عوائق الخصخصة ، وقد قدمت إليهم ست عبارات مختلفة وطلب منهم تحديد القيمة النسبية لكل منها من وجهة نظرهم ، و استخدمت طريقة المتوسط المرجح Weighted Average لكى نرتب أهمية العوامل المختلفة من وجهة نظرهم ، وطبقت اختبارات كا تربيع لقياس الدلالة الإحصائية فى مجموعة (س١٢) وفى مجموعتين (س٢ ٢).

**وطبقاً للمتوسط المرجح رتب المديرون إجاباتهم كما يلي :**

١- عدم توفر الرغبة فى الشراء عند المشترين المرتقبين.

٢- انخفاض دخل نسبة عالية من المجتمع يحد من عدد المشترين المرتقبين.

٣- عدم كفاية المعلومات.

٤- مقاومة العاملين.

٥- مقاومة سياسية.

٦- هجوم إعلامى.

- من الواضح من هذا التسلسل أن المديرين يرون أن توفر القوة الشرائية هى المشكلة الرئيسية التى تواجه الخصخصة. وهم يعطون مشكلة عدم توفر الرغبة فى الشراء عند المشترين المرتقبين الوزن الأعلى يتبعها انخفاض دخل نسبة عالية من المجتمع يحد من عدد المشترين المرتقبين . وهذا يبين أنهم يرون أن عدم توفر الاهتمام والموارد لدى المشترين المحتملين هما العاملان الأكثر أهمية فى إعاقة تنفيذ الخصخصة. وبتأكيد

المديرين على هاتين المشكلتين فهم يلمسون أهم محددات Determinates جانب الطلب على المشروعات العامة المطروحة للبيع . إن برنامج الخصخصة يصبح بلا معنى إذا لم يكن هناك مشترون لديهم الرغبة والقدرة على شراء الوحدات المطروحة. وقد ثبت أن الطرح العام Public Offering حظى بكل من الرغبة والقدرة حتى الآن لكن لم يصادف البيع لمستثمرين رئيسيين للأسف نفس الحظ. كما ينبغى أن تصل المزيد من مجهودات التسويق إلى أسواق أوسع سواء كانت داخلية أو دولية.

- والمشكلة التى تلت ذلك والتى حددها المديرون كانت «عدم كفاية المعلومات» وتعكس هذه المشكلة نظام الاتصال Communication System غير الكفء الذى يصاحب عملية الخصخصة .فإذا كان المديرون الذين تقع على عاتقهم مسئولية توصيل المعلومات إلى مرءوسيهم يشعرون أنفسهم بعدم كفاية المعلومات ، فإن المشكلة ستكون بالقطع أسوأ عند المستويات الأدنى فى المشروعات العامة. إن نقص المعلومات يفسح الطريق للشائعات والاتصال غير الرسمى مما قد يولد المقاومة سواء بين المديرين أو فى المستويات الأقل فى المشروعات العامة .

- وقد حصلت «مقاومة العاملين» على الترتيب الرابع لدى المديرين كعائق أمام الخصخصة. وهذا يبين أنه على الرغم من أن المديرين يعتبرون هذا العامل هاما فهم لا يعتبرونه المشكلة الأكثر أهمية ، وهذا يعكس توقعهم لبعض المقاومة التى يمكن التغلب عليها بالخطط المناسبة.

- وقد أعطى المديرون المقاومة السياسية درجة منخفضة من الأهمية . وهذا يبين كيف أن المديرين يعتبرون الموافقة السياسية على الخصخصة أمرا مسلما به وهذا غير صحيح كما رأينا فى الفصل السابق.

- نال الهجوم الإعلامى أقل وزناً من المديرين.

كذلك فإن النتائج المفصلة تبين الآتى :

- كانت مقاومة العاملين هى البند الأول الذى تم اختباره لمعرفة آراء المديرين حول العوائق التى تقف فى سبيل الخصخصة . و قد شعر معظم المديرين أن مقاومة العاملين كانت من أهم المشكلات التى تعوق تنفيذ الخصخصة ( رأى ٥٧% من المديرين أنها هامة أو شديدة الأهمية ) وبما أن معظم المقاومة ربما كان مبعثها الخوف من فقد الوظائف الذى يصاحب الخصخصة فإن وضع مشروعات مناسبة لامتصاص العمالة الزائدة التى قد يتم الاستغناء عنها أمر بالغ الأهمية .

- كانت عدم كفاية المعلومات عقبة أخرى رأى المديرون أنها هامة. وقد أجاب ٤٤,٩% من مجموع المديرين أنها عقبة هامة بينما رأى ٣٠,٩% منهم أنها شديدة الأهمية. وهذا يعكس الحاجة إلى نظام معلومات أكثر كفاءة.

- أظهرت اختبارات كا تربيع بالنسبة لهاتين العبارتين أنه بينما كانت الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات تختلف تماما عن المتوقع على أساس الصدفة فى جميع الحالات فان الاختلافات فى المجموعات المختلفة كانت غير دالة إحصائيا .

- كان ٣٣% من المديرين مترددين حول درجة أهمية العامل السياسى كعامل مؤثر فى إعاقة الخصخصة. وقد أظهرت اختبارات كا تربيع أن الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات مختلفة عن تلك المتوقعة على أساس الصدفة فى معظم الحالات فيما عدا الإختلافات المتصلة بما إذا كانت الشركة صناعية أم لا. وقد وجد أن الاختلافات بين كل مجموعتين غير دالة إحصائيا ما عدا فى حالة مستوى الإدارة عند مستوى دلالة ٠,٠٥

- كما كان المديرون مترددين أيضا حول تأثير وسائل الإعلام كعامل معوق للخصخصة . وقد أظهرت اختبارات كا تربيع أن الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات مختلفة عن تلك المتوقعة على أساس الصدفة فى معظم الحالات فيما عدا بين الإدارة العليا فى الاختلافات الخاصة بما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية. وكانت الاختلافات بين كل مجموعتين غير دالة إحصائيا ما عدا فى حالة الاختلافات طبقا لمستوى الإدارة عند مستوى دلالة ٠٠,٠٥ % .

● رأى أغلب المديرين أن عدم توفر الاهتمام ( ٨٢% ) والمــوارد (٧٧,٨% ) عـنـد المستثمرين المحتملين كانا أكثر العوامل التى تعوق تنفيذ الخصخصة فى الأهمية .

● وقد أظهرت اختبارات كا تربيع بالنسبة لهاتين العبارتين أنه بينما كانت الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات مختلفة تماما عن تلك المتوقعة على أساس الصدفة فى معظم الحالات كانت الاختلافات بين المجموعات المختلفة غير دالة إحصائيا.

## ٤-٤ الخاتمـة

و يتضح من إجابات المديرين السابقة إعترافهم أنفسهم بفشل القطاع العام فى تحقيق أهدافه، والتى نشأ من أجلها، فمعظمهم يرون أن متطلبات النجاح وعلى رأسها التسويق موجودة بشكل أكبر فى شركات القطاع الخاص.

و بالرغم من موافقة معظم المديرين الكلامية على سياسة الخصخصة، فإن أغلبهم قد أفادوا بأنهم لا يفضلون أن تكون لشركاتهم الأولوية فى البرنامج الحكومى للخصخصة، بل أن بعضهم قد أبدوا رغبتهم فى ألا تدخل شركاتهم البرنامج على الإطلاق. و يعكس هذا التناقض فى الإجابات إما موافقة المديرين الاضطرارية – ربما بغير إقتناع – على سياسة الحكومة ، أو رؤيتهم للخصخصة كمجموعة من سياسات الإصلاح التى يوافقون عليها ويرغبون فى تطبيقها فى شركاتهم و لكن بغير إضطرار للبيع.

أما عن المشكلات التى تواجه تطبيق الخصخصة فقد أجمع معظم المديرين على أن انخفاض القوى الشرائية هى بالتأكيد أكبر عائق سيواجه الخصخصة ، يلى ذلك فى الترتيب مقاومة العاملين فى شركات القطاع العام للسياسة الجديدة.

# الفصل الخامس

## مدى كفاية

## الإطار القانونى للخصخصة

## الفصل الخامس

## مدى كفاية الإطار القانوني للخصخصة

يتمثل أحد أهم عوامل أى عملية تغيير فى كفاية Adequacy الإطار القانونى الذى يحكم هذا التغيير ، وهذا هو ما جعلنا نري أنه من الضرورى أن تعتبر كفاية الإطار القانونى ووضوحه ـ أمام القائمين على التنفيذ – كأحد المتطلبات الرئيسية لتنفيذ الخصخصة فى نموذج الممارسة الجيدة المقترح ٠ وقد صدر فى مصر العديد من القوانين لإدارة وتوجيه الاقتصاد نحو نظام أكثر ليبرالية تمثل الخصخصة أحد دعائمه الأساسية . و من بين هذه القوانين القانون ٢٠٣ الذى ينظم المشروعات العامة والقانون ٩٥ [١] الذى ينظم البورصةStock Exchange والقوانين المالية الجديدة التى تكون جزءاً من الإصلاح المالى .

وقد اتفق معظم المحللين على أنه لكي تكون الخصخصة أسهل فى التنفيذ وتعطى نتائج اقتصادية أفضل يجب خلق بيئة من التنافس فى السوق Market-friendly (كيكيرى Kikeri، وآخرون ،١٩٩٢) فالخصخصة تكون أكثر نجاحاً عندما تقدم كجزء من خطة إصلاح متكاملة تضمن توفر هذا الشرط٠ إن توفر إطار قانونى محدد جيداً هو أمر ذو أهمية خاصة لإعداد البيئة لتنفيذ الخصخصة٠ إذ يجب أن تكون الإجراءات القانونية قادرة على تشجيع المشروع الخاص على النمو وتحمى فى نفس الوقت المصالح المشروعة للمستهلكين ، وللمتنافسين ودافعى الضرائب (جلال وآخرون ، ١٩٩٥) .

---

(١) سنناقش القانون ٩٥ أيضاً فى الفصل التاسع الذى يتناول سوق الأسهم.

ولقد بذلت فى مصر مجهودات تحضيرية كثيرة لتساعد على تهيئة البيئة للخصخصة الناجحة. يقدم الفصل الثاني و الثالث تلخيصاً لهذه المجهودات ، وقد وجهت معظم هذه المجهودات لبناء إطار قانونى أكثر كفاية لتنفيذ الخصخصة . والهدف الرئيسى هو تحويل الاقتصاد إلى اقتصاد سوق Market-oriented • ونركز فى هذا الفصل على النواحى الإدارية للقانون الجديد ٢٠٣ ونناقش كفايته من وجهة نظر تحليلية ، ونخصص هذا الفصل لدراسة مدى كفاية القانون الجديد و نجاحه فى خلق بيئة مواتية للخصخصة وما إذا كان– بأى شكل من الأشكال ـ عقبة أمام التنفيذ السلس للخصخصة ، كما يبحث آراء واتجاهات المديرين فى هذا الشأن •

## ٥-١ النواحى القانونية للخصخصة

يجب اعتبار القضايا القانونية أعمدة عملية الخصخصة منذ مرحلة الإعداد إلى التنفيذ إلى المتابعة• (كيكيرى وآخرون ،١٩٩٢) ويتمثل الإطار القانونى على مستويين، المستوي التنظيمى Systemic (القوانين و اللوائح و المؤسسات ) ومستوي التعاملات Transactions (جيزلين Guislain، ١٩٩٢) . ففى مرحلة الإعداد يجب فحص التشريع القائم و الوضع القانونى للمشروعات العامة لتحديد ما إذا كانا يسمحان بالخصخصة ويتواءمان مع أهداف الحكومة ، أو أنهما فى حاجة إلى التعديل • فقد تنشأ الحاجة إلى إصدار قوانين لتنظيم عملية الخصخصة ووضع ترتيبات للقطاع المختص وتقوية أسواق المال بالبلاد أو التصريح بنقل المشروعات العامة المعينة إلى القطاع الخاص • ففى بعض الحالات قد يكون لتلك المشروعات وضع قانونى لا يسمح بعملية النقل هذه أو لا يسهلها فيكون المطلوب فى هذه الحالة إحداث تغيير فى هذا الوضع • ففى مصر على سبيل المثال وحتي وقت قريب كان من الممنوع قانوناً بيع أو تحويل ملكية أى شركة تنتمى إلى القطاع العام إلى القطاع الخاص وأيضاً فى حالة النزاع حول ملكية الأصول فإن حقوق الأطراف المتصارعة يمكن أن تتضح فقط من خلال نظام قانونى جيد . ويجب التعامل مع كل هذه العوامل قبل البدء فى تنفيذ الخصخصة بشكل ناجح .

كما تنشأ الحاجة فى مرحلة التنفيذ إلى محامين لإسداء النصح للمشترين ، و البائعين بشأن مفاوضات البيع، و نصيحتهم مطلوبة لمساعدة كلا الطرفين فى فهم وتنفيذ الإطار القانونى الجديد وحل أى منازعات .

وحتي بعد إتمام عملية الخصخصة تكون الإجراءات القانونية ضرورية لضمان مراعاة جميع الأطراف لشروط الخصخصة المتفق عليها ٠ فإذا فشل أحد الأطراف فى الالتزام بهذه الشروط كان على الإطار القانونى أن يتضمن آليات الرجوع على هذا الطرف لإجباره على تصحيح الوضع.

وكما جاء فى تقرير البنك الدولى (كيكيرى وآخرون ،١٩٩٢) . إن نطاق و تعقيد القضايا القانونية التى يمكن أن تنشأ فى برامج الخصخصة لا نهاية لها ٠ ففى كل دولة وفى كل عملية على الحكومات التى تطبق الخصخصة أن تحتفظ بخدمات المحامين المستقلين المؤهلين لمساعدتها فى التعرف على المسائل القانونية الحرجة واقتراح الحل.

## ٥-٢ ملخص للتطورات الرئيسية التى أدخلها القانون ١٩٩١/٢٠٣

وكما ذكرنا من قبل صدر القانون ١٩٩١/٢٠٣ ليحل محل القانون ١٩٨٣/٩٧ الذى يحكم شركات القطاع العام فى مصر ٠ وقد صدر كخطوة وسيطة نحو التنفيذ الكامل للقانون ١٩٨١/١٥٩ الذى كان يحكم شركات المساهمة ، وهدف القانون الرئيسى تنظيم عملية الخصخصة كخطوة نحو التحرير Liberalization الكامل للاقتصاد.

ويمكن تقسيم التطورات الرئيسية التى أحدثها القانون الجديد إلى مجموعتين رئيسيتين (مرسى،١٩٩٣) . مجموعة تتعلق بتحسين أداء المشروعات العامة ، بينما تهدف المجموعة الثانية إلى تشجيع استثمار القطاع الخاص فى المشروعات العامة ٠ وفيما يلى أهم ما أدخله النظام الجديدمن تحسينات،

## ٥-٢-١ الجوانب الإدارية التي أضافها القانون ٢٠٣ بهدف تهيئة بيئة أكثر ملاءمة لتحسين أداء القطاع العام

أضاف القانون ٢٠٣ جوانب إدارية عديدة لكى يحسن من أداء القطاع العام ويجعله أكثر جاذبية للاستثمار الخاص ويمكن تلخيص هذه التغييرات فيما يلى (مرسى، يناير ١٩٩٣).

- ترك القانون الجديد المشروع العام بصفته مسألة داخلية تحددها كل شركة منفردة طبقاً لأهدافها الأصلية وقرار إنشائها ، فكل مشروع عام يعمل ككيان قانونى منفصل يدير استثماراته طبقاً لمصالحه بصرف النظر عن الأهداف الاجتماعية ، و السياسية للحكومة. ويختلف هذا الدور الماكرواقتصادى عن الاتجاه القديم لإدارة المشروعات العامة لأهداف اجتماعية وسياسية.
- عرض القانون الجديد المشروعات العامة لقوي السوق الحقيقية مما سمح لقاعدة البقاء للأصلح أن تطبق على هذه المشروعات ٠ فللمرة الأولى تسمح الحكومة بنقل ملكية الوحدات أو الشركات الخاسرة أو بيعها ٠ كما بدأت لأول مرة فى أن تسوي فى المعاملة بين شركات القطاع العام والخاص فى الأمور المالية والبنكية.
- كما أضيفت أيضا فى القانون الجديد بنود جديدة تتعلق بالإمدادات Provisions والأرباح الموزعة مما يشجع المشروعات العامة على أن تعتمد بشكل أكبر على مواردها . وكانت إحدى الإضافات الهامة إلغاء التوزيع الإجبارى للأرباح للعاملين فى الشركات الخاسرة.
- تحرير تشكيل مجالس إدارة الشركات القابضة والتابعة من التدخل البيروقراطى للحكومة٠ وأكد القانون الجديد على أهمية الكفاءة والخبرة عن الأقدمية عند اختيار أعضاء مجالس الإدارة.
- أضاف القانون الجديد قواعد عديدة تنظم اشتراك العاملين فى الإدارة ٠ كما وضع أسساً لتنظيم التقييم و الحوافز لكى يضمن المزيد من المرونة و الكفاءة.

### ٥-٢-٢ تحسينات تهدف إلي تسهيل استثمار القطاع الخاص في وحدات المشروعات العامة

أضيفت تغييرات أخري لتسمح باستثمار القطاع الخاص فى المشروعات العامة وتسهل ذلك ، والتغييرات الأساسية هى (مرسى،١٩٩٣):

- لأول مرة منذ ثلاثين عاماً تكتسب شركات القطاع العام حق بيع أسهمها فى الشركات التابعة لها • فقد سمح القانون الجديد باشتراك القطاع الخاص فى الشركات التابعة التى تملكها الحكومة فى حدود ٤٩ % فإذا زادت النسبة عن ذلك انتقلت الشركة للقطاع الخاص، وقد سمح هذا التعديل للمشروع العام بالاحتفاظ بالملكية وفى نفس الوقت جذب استثمارات القطاع الخاص فى جهود تهدف إلى إعادة بناء هياكله المالية أو حقن دماء جديدة Inject New Blood فى الإدارة.
- سمح بتداول الأسهم التى تملكها الحكومة فى سوق الأسهم •
- سمح ببيع أسهم القطاع العام حتي لو أسفر ذلك عن إنقاص الملكية العامة إلى أقل من ٥٠% .

### ٥-٣ مدى فعالية القانون ٢٠٣ / ١٩٩١ في معالجة عيوب القانون ١٩٨٣/٩٧

إن المعيار الرئيسى لتحديد فعالية القانون ١٩٩١/٢٠٣ هو بحث ما إذا كان القانون الجديد قد نجح فى حل مشكلات القانون القديم الذى عيب عليه أنه السبب فى تدنى الأداء فى القطاع العام بمصر ، ويخصص هذا القسم لتلخيص أكبر عيوب القانون ١٩٨٣/٩٧ وكيفية مواجهة القانون ٢٠٣ لهذه العيوب.

#### ٥-٣-١ مزج الملكية بالإدارة

- كانت إحدي أوضح نقاط الضعف فى القانون ١٩٨٣/٩٧ مزج الملكية بالإدارة . وقد ترتب على ذلك التدخل الحكومى الزائد عن الحد عند تأسيس المشروعات العامة وتشكيل مجالس إداراتها بل عند ممارستها للنشاط اليومى

- فطبقاً للقانون القديم كانت الهيئة العامة Public Authority تشرف على شركات قطاع العام وهى وحدات حكومية منفصلة أنشئت بموجب قرارات جمهورية لتمثيل الحكومة فى الإشراف على كل مجموعة متصلة من الشركات . وقد حلت محل هذه الهيئات الشركات القابضة التى يحكمها القانون التجارى ، وتمثل ملكية الحكومة لأسهم الشركات التابعة. وقد اصبح الدور الأكبر للشركات القابضة هذه ، إدارة محفظة الأوراق المالية للحكومة فى الشركات التابعة دون تدخل فى الأمور الداخلية.
- كان مجلس إدارة الهيئة العامة – فى القانون القديم – يتكون من رؤساء مجالس إدارة (بحد أقصى خمسة ) الشركات التى تشرف عليها وممثل لنقابة العمال و أربعة خبراء على الأكثر فى مجال عمل الشركات . وكان هذا يعنى أن مديرى الشركات التابعة الذين يزيد عددهم على عدد الخبراء يشرفون على أنفسهم • وقد ألغى النظام الجديد هذا الوضع فمنع رؤساء مجالس الإدارة أو أعضاء مجالس إدارة الشركات التابعة من الاشتراك فى مجالس إدارة الشركات القابضة ، وبدلاً من هذا قرر القانون تكوين مجالس إدارة الشركات القابضة أساساً من خبراء فى الشئون الاقتصادية والمالية والفنية والقانونية (خمسة أعضاء على الأقل ) وممثل واحد للنقابة وعضو آخر، ونص القانون على أن مجالس الإدارة تمثل ملكية الحكومة فى الشركات القابضة دون أن يكون أعضاؤها من العاملين فى الشركة .
- وعلى عكس القانون الحالى كانت الهيئة العامة فى القانون السابق مملوكة للحكومة دون أسهم أو جمعية عامة لحملة الأسهم ، و الذى كان يعنى التدخل الحكومى المباشر فى الشئون الداخلية للشركة القابضة.
- وطبقاً للقانون الجديد أصبح قرار الوزير المختص كافياً لتأسيس شركة تابعة دون الحاجة إلى تصريح من رئيس الوزراء • ويمكن اعتبار هذا تبسيطاً هاماً لإجراءات تأسيس الشركة التابعة وذلك يدعونا للتساؤل ما إذا كان فى ذلك تشجيعاً لإنشاء شركات قطاع عام جديدة؟ وهو ما يتعارض مع أهداف الخصخصة •
- تغير تشكيل أعضاء مجالس إدارة الشركات التابعة طبقا للقانون الجديد. ففى الماضى كان عدد أعضاء مجلس إدارة المشروعات التى تملكها الدولة بالكامل يختارون من داخل

الشركة ( عادة ما كانوا كبار المديرين ) ليمثلوا ملكية الحكومة. وكان مجلس الإدارة فى مشروعات القطاع العام التى يملك فيها القطاع الخاص نسبة، تتكون بالتناسب مع حجم الملكية بشرط ألا يزيد عدد الأعضاء الذين يمثلون القطاع الخاص بأى شكل من الأشكال عن عدد الأعضاء الذين يمثلون القطاع العام مهما كانت نسبة الملكية. وطبقا للقانون الجديد يرأس مجلس إدارة الشركة التابعة المملوكة للحكومة بالكامل رئيس غير متفرغ بالإضافة إلي خبراء يعملون نصف الوقت يقوم بتعيينهم مجلس إدارة الشركة القابضة وعدد مساو من العاملين المنتخبين لا يشترط أن يكونوا من كبار المديرين فى الشركة (المادة ٢١ ) وهذا يعكس نزوع القانون ٢٠٣ نحو الكفاءة والخبرة أكثر من الأقدمية Seniority ، ونفس الشئ نراه واضحا فى الشركات المشتركة والتى يمتلك فيها القطاع الخاص نسبة، فيما عدا أن عدد الأعضاء المنتخبين يجب أن يساوي عدد الأعضاء الذين يمثلون القطاع العام والقطاع الخاص معا (المادة ٢٢ ) كما أن هناك فرق آخر وهو أن اختيار رئيس مجلس إدارة الشركة التابعة متروك لرئيس الجمعية العمومية للشركة التابعة وهو نفسه رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة بدلا من جميع أعضاء الجمعية العمومية للشركة القابضة كما هو الحال فى الشركات التابعة المملوكة بالكامل للدولة .

- كما تغير أيضاً تشكيل الجمعيات العمومية للشركات التابعة طبقا للقانون الجديد. ففى القانون السابق كان الوزير المختص ( أو مندوب عنه يختاره هو ) يرأس الجمعية العمومية وكانت هذه الجمعية تتكون أساسا من ممثلين لوزارة المالية والتخطيط والتجارة والاقتصاد ، وعاملين فى الشركة ، وممثلين للقطاع الخاص فى حالة اشتراك القطاع الخاص فى الملكية. وطبقا للقانون الجديد تتكون الجمعية العمومية للشركة التابعة من مجلس إدارة بالإضافة إلي خبراء متخصصين فى حالة الشركات التابعة المملوكة بالكامل للحكومة، أو ممثلين للقطاع الخاص ( يحلون محل الخبراء ) فى حالة الملكية الجزئية للقطاع الخاص. وفى الحالتين يرأس رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة الجمعية العمومية ( المادتان ٢٥، ٢٦ )

● كما أدخل القانون الجديد أيضا تطورات جديدة خاصة بعزل Dismissal مـــجلس إدارة الشركات العامة فى حالة الأداء المتدنى ، فقد قصر القانون السابق هذا الحق على الوزير دون أن يعطي مجلس الإدارة أى فرصة للدفاع عن نفسه لكنه سمح لأعضاء مجلس الإدارة أن يتقاضوا مرتباتهم وحوافزهم أثناء فترة العزل ثم يعاد تعيينهم فى نفس الشركة فيما بعد حتي لو كانوا غير أكفاء . وقد غيرت من هذا الوضع المادتان ٥ ( فيما يتعلق بالشركات القابضة ) و ٢٩ ( فيما يتعلق بالشركات التابعة ) فقد قضت المادتان بأنه يمكن طلب العزل بواسطة الجمعية العمومية إذا فشل مجلس الإدارة فى أن يحقق هدفه ومنعتا الوزير من أن يكون صانع القرار الأوحد فى هذا الشأن. وأعطت المادة ٢٩ لمجلس الإدارة الحق فى الدفاع عن نفسه أمام الجمعية العمومية لكنها منعت تقاضي أعضاء مجلس الإدارة لمرتباتهم أثناء فترة العزل أو إعادة تعيينهم فى نفس الشركة فيما بعد إذا ثبت عدم كفاءتهم.

### ٥-٣-٢ التعديلات الخاصة بمنع التصرف فى أسهم القطاع العام

● كانت أهم إضافة للقانون ٢٠٣ هى السماح ببيع الأسهم التى يملكها القطاع العام حتي لو قلت ملكيته عن ٥١% من الشركة ( المادة ٢) فقد منع القانون ٩٧ هذا تماما وأعطى القانون الجديد مجلس إدارة الشركة القابضة الحق فى بيع ما يصل إلى ٤٩% من الأسهم التى تملكها فى الشركات التابعة مع بقائها تحت سيطرة القطاع العام فإذا تعدت الكمية المباعة ٤٩% وهو ما يغير من الأغلبية المالكة للأسهم فيجب أن يكون القرار صادراً من رئيس الجمعية العمومية للشركة القابضة وهو نفسه الوزير المختص . وبالرغم من أن هذا التعديل قد سمح للقطاع العام للمرة الأولى أن يتخلص من الشركات الخاسرة والأصول غير المنتجة إلا أنه ربط ذلك بإرادة الوزير. كما أعطى القانون الجديد المشروعات العامة أيضا الحق فى الاحتفاظ بالملكية وفي نفس الوقت جذب استثمارات القطاع الخاص فى محاولة لإعادة هيكلة شئونها المالية أو حقن دماء جديدة فى الإدارة .

### ٥-٣-٣ توزيع الأرباح المقررة سلفا والصناديق Funds والإحتياطيات المختلفة Reserves

- طبقاً للقانون السابق كان من مهام مجلس الوزراء تحديد كم من الأرباح السنوية يحتفظ بها للصناديق والاحتياطيات . وقد بلغت هذه الصناديق بمقتضي القانون حوالى ١٧,٥% من صافى دخل الشركة ، ولم يكن للجمعية العمومية ، ومجلس إدارة الشركة سلطة تقرير أى شئ فى هذا الخصوص .

- بعد اقتطاع الاحتياطيات كان لرئيس الوزراء وحده السلطة فى تحديد طريقة توزيع الأرباح السنوية بشرط تقاضي العاملين بالشركة مالا يقل عن ٢٥% مما يتقاضاه المساهمون. وكان لرئيس الوزراء أيضا الحق فى تحديد جزء من الأرباح يحول إلى صندوق يصرف منه العاملون فى الشركات الخاسرة أرباحهم . ( المادتان ٤١، ٤٣ ) وقد أثر هذا بالسلب علي العاملين فى كلتا الشركتين الخاسرة والرابحة. فقد كانت القوة العاملة بالشركات الخاسرة تعلم أنها ستقبض أرباحا فى أى الأحوال فلماذا إذن تعمل ؟ وفى نفس الوقت كانت القوة العاملة فى الشركات الرابحة تعلم أن الأرباح تصرف فى كل الأحوال فلماذا إذن تبذل جهد إضافى ؟

- وكما هو واضح لم يكن للجمعية العمومية ومجلس إدارة الشركة أى سلطة فى تحديد الاحتياطيات وتوزيع الأرباح . وقد تغير كل هذا فى القانون ٢٠٣ ( المادتان ٣٤، ٤٠ ) فقد أصبحت الجمعية العمومية ومجلس الإدارة هما صانعا القرار الرئيسيين فيما يتعلق بالاحتياطيات وتوزيع الأرباح طبقا لظروف الشركة . فلم تعد هناك صناديق أو احتياطيات إجبارية أو تحويلات إجبارية للشركات الخاسرة ، إذ يقبض العاملون الأرباح فقط إذا حققت شركاتهم أرباحا ( مهما كانت أسباب الخسائر ) بحد أدنى قدرة ١٠% وحد أقصي يعادل مجموع مرتباتهم السنوية. فبعد خصم المبالغ الواجبة للصناديق السنوية والاحتياطيات وأرباح العاملين توزع باقى الأرباح على المساهمين.

- يجبر النظام الجديد لتوزيع الأرباح المشروعات العامة علي محاولة تغطية احتياجاتها من مواردها الذاتية . كما يخلق حوافز للعاملين للمزيد من الإنتاج فى محاولة لجعل شركاتهم تحقق أرباحاً أكبر، وهذا من شانه بالقطع أن ينعكس بالإيجاب علي الأداء بصفة عامة فى تلك المشروعات ويقلل فى النهاية من عجز الموازنة .

### ٥-٣-٤ قضايا أخرى عالجها القانون ٢٠٣ / ١٩٩١

- نصت المادة ٤٧ فى القانون ١٩٨٣/٩٧ علي أنه ممنوع إعلان إفلاس أى مشروع عام تحت أى ظرف من الظروف ، وقد أعطى هذا النص حماية غير واجبة لمديرى الشركات الخاسرة سمحت لهم بالاستمرار فى السياسات الخاطئة حتي لو أدت هذه السياسات إلي زيادة الديون والخسائر. وقد عالج هذا الوضع القانون ٢٠٣ فى المادتين ٣٨، ٣٩ اللتين سمحتا بإعلان إفلاس الشركات القابضة أو الشركات التابعة إذا ما زادت خسائرها عن ٥٠٪ من رأس مالها المصدر ، وهذا أمر تقرره الجمعية العمومية التى لها أيضا الحق فى استمرار الشركة فى العمل إذا ما قرر المساهمون إمكانية التغلب على هذه الخسائر بإتباع سياسات أو نظم جديدة .
- كما منع القانون ٢٠٣ أيضا خطوط الائتمان والديون غير المحدودة التى كان يسمح بها القانون السابق على أساس ضمانات من الهيئات العامة ( المادة ٨/٨ ) ولم تكن هذه الديون فى العادة تسدد وكان على البنك [١] أن يرجع إلى الهيئة العامة لتحصيلها وكان هذا ضد كل القواعد الاقتصادية . ويجدر بالذكر هنا أن تلك الديون قد بلغت ٧٤٢,٥ مليون جنيه مصرى فى الفترة من ١٩٧٨ إلي ١٩٨٦/ ٨٧. وقد ساوى القانون الجديد بين شركات القطاع الخاص والقطاع العام التى تحتاج إلي ضمانات عادية لخطوط الائتمان.
- كما منع القانون الجديد ما كان يتم فى السابق من نقل المخصصات Allocations من الدولة إلي المشروعات العامة مما أجبر الشركات على الاعتماد على مواردها الذاتية.

---

(١) كانت معظم هذه الديون من بنوك القطاع العام الأربعة الرئيسية.

- طبقا للقانون ٩٧ كان جميع العاملين فى المشروعات العامة يعاملون بموجب القانون ١٩٨٧/٤٨ بصرف النظر عن الظروف الخاصة بكل شركة. وقد أعطى القانون الجديد الشركات القابضة والتابعة مرونة أكبر فى تحديد سياستها فى العمالة ( المادتان ٤٢، ٤٣) فكانت السياسات الداخلية تحدد طبقا لظروف كل شركة بشرط ألا تكون أجور العمالة أقل من الحد الأدني القانونى وأن ترتبط الحوافز والأرباح بالإنتاج .

## ٥-٤ بعض المشكلات التي لم يعالجها القانون ١٩٩١/٢٠٣

على الرغم من أن القانون ٢٠٣ /١٩٩١ قد عالج بنجاح بعض نقاط ضعف القانون ٩٧/ ١٩٨٣ إلا أن به بعض العيوب الجوهرية.

- من أهم المشكلات التى لم يخاطبها القانون بوضوح ، طرق التعامل مع مشكلات الأداء السابق مثل الديون السابقة.
- كذلك لم يذكر القانون شيئا عن كيفية التعامل مع العمالة الزائدة خاصة فى الوحدات التى يتم تجهيزها للبيع .
- وبالرغم من أن القانون الجديد قد سمح للقطاع العام للمرة الأولي أن يتخلص من الشركات الخاسرة والأصول غير المنتجة إلا أنه ربط ذلك بإرادة و رغبة الوزير المختص والذى لابد و أن يصدر قرارا بذلك.
- يعين القانون ٢٠٣ الوزير المختص رئيسا للجمعية العمومية للشركة القابضة ، ويحدد عدد أول جمعية عمومية ( ١٢ عضوا ) بصرف النظر عن الظروف الخاصة بكل شركة، كما ينصح أيضا بتعيين ممثل لوزارة المالية فى مجلس إدارة الشركة القابضة كلما كان ذلك ممكناً. وهذا يعكس استمرار الروح البيروقراطية فى مجالس إدارة الشركات القابضة وجمعياتها العمومية( فهمى Fahmy ١٩٩٢ ) .
- علي الرغم من أن القانون الجديد قد أكد علي مبدأ الخبرة فى تشكيل مجلس إدارة الشركة القابضة والذى يعد تحسينا كبيرا فقد ترك عدد العمال المنتخبين فى مجلس الإدارة يساوى

٥٠% مما يتناقض مع هذا المبدأ . كما أن القانون لم يفرق بين الشركات التى للقطاع الخاص بها نصيب ، وتلك التى ليس له بها نصيب فيما يتعلق بهذه القاعدة ، وهذا يعني أنه فى الشركة التى يكون للقطاع الخاص بها نصيب ( حتي لو بلغ الحد الأقصي المسموح به وهو ملكية ٤٩% ) تزيد نسبة العاملين المضافين للأعضاء الذين يمثلون الملكية العامة فى مجلس الإدارة فى كثير من الحالات ، عن نسبة ممثلى القطاع الخاص فى مجلس الإدارة وهذا من شأنه أن يؤثر دون شك علي رغبة القطاع الخاص فى شراء أسهم المشروعات العامة.

- يتم تعيين رئيس مجلس الإدارة والخبراء غير المتفرغين فى الشركات التابعة إما بواسطة الجمعية العمومية للشركة التابعة ( فى حالة ملكية الحكومة للشركة التابعة بالكامل ) برئاسة رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة (المادة ٢٥ ) أو مباشرة عن طريقه ( فى حالة الملكية الخاصة الجزئية ) . ففى الحالتين يكون لرئيس مجلس إدارة الشركة القابضة والذى يعينه الوزير اليد الطولى فى اختيار مجلس إدارة الشركة التابعة ، وهذا يعني بطريق غير مباشر أنه إذا نجح الوزير فى اختيار رئيس مجلس إدارة كفء للشركة القابضة فإن هذا سينعكس علي الشركات التابعة ، ولكن إذا لم يكن هذا هو الحال ستكون كل من الشركتين القابضة والتابعة غير كفأة . إذ يجب اتباع معايير أكثر موضوعية لضمان حسن اختيار مجلس الإدارة دون التعرض لخطر المحسوبية Favoritism.

- وهناك عيب آخر هو عدم وضوح مهمة مجلس إدارة الشركة التابعة فى القانون الجديد . فالقانون يحدد فقط مهام مجلس إدارة الشركة القابضة ( المادة ٦ ) والتى تدير محفظة الأوراق المالية للحكومة لكنه لا يوضح مهام مجلس إدارة الشركة التابعة علي الرغم من أنها المسئولة عن النشاط الإنتاجى أو التجارى الفعلى ، وهذا الوضع يجب أن يتم تصحيحه لتسهيل مساءلة مجلس إدارة الشركة التابعة.

- فى حالة العزل وثبوت عدم كفاءة مجلس الإدارة لا يزال القانون يسمح بتعيين العضو المعزول فى مشروع عام آخر. فيجب هنا وضع قيود لعدم تكرار مشكلات شركة فى شركة أخرى

- هناك قضية أخري تركها القانون غير واضحة ، وهى أى قانون ستسيرعليه الشركة التابعة فى حالة تحويل ٥١% من أسهمها للقطاع الخاص. هل ستتبع القانون ١٥٩/ ١٩٨١ الذى يحكم الشركات المساهمة أو قانون الاستثمار ٢٣٠ / ١٩٨٩ الذى يحكم الشركات المشتركة؟ كما ترك القانون أيضاً دون تحديد من هو صانع القرار فى كل حالة (مرسى،١٩٩٣) .

## ٥-٥ هل التغييرات في الإطار القانونى كافية ؟

التغييرات التى أدخلت فى البيئة القانونية كانت مفيدة فى خلق مسرح موات للخصخصة لكنها لا تزال غير كافية ، وكانت أهم التحسينات ما يلى :

- السماح للإدارة بنقل ملكية المشروعات العامة إلي القطاع الخاص وبيعها.
- السماح ببيع أسهم الحكومة فى المشروعات العامة .
- إلغاء التوزيع الإجبارى للأرباح علي العاملين فى الشركات الخاسرة .
- إعطاء استقلالية أكبر للمشروعات العامة لإدارة شئونها بصرف النظر عن الأهداف الاجتماعية والسياسية للحكومة.
- إلا أنه يتبقي بعض العيوب التى ذكرت بأعلي والتى ستؤثر بالقطع علي جاذبية المشروع العام المطروح للبيع لدي المستثمرين المحتملين ، ومن ثم ستعوق تنفيذ الخصخصة بشكل سلس.

إن من الأهمية بمكان تقييم آراء المديرين حول هذه القضية ، وهذا ما سيتناوله القسم التالى.

## ٥-٦ اتجاهات المديرين حول الإطار القانونى

إن أحد أهم عوامل نجاح أى قانون هو اقتناع القائمين علي تنفيذه. و فى هذا القسم نبحث اتجاهات المديرين وآراءهم حول الجوانب المختلفة للقانون الجديد. لقد فحصنا خمسة معايير باستخدام استبيان ذاتى التوجيه وزع علي مديرى الإدارة العليا والمتوسطة فى الشركات الصناعية وغير الصناعية. وكان الهدف هو استطلاع آرائهم حول أهم عيوب القانون السابق

١٩٨٣/٩٧ وما إذا كان القانون ٢٠٣ قد نجح فى التخلص منها. وتم تشجيع المديرين أيضا علي التعبير عن آرائهم حول التغييرات التى يشعرون أنها ضرورية لزيادة فاعلية القانون الجديد لخلق بيئة أكثر ملاءمة لتنفيذ الخصخصة بسهولة.

## ٥-٦-١ اتجاهات المديرين فيما يتعلق بمشاكل القانون ٩٧ /١٩٨٣

وفى البداية تم سؤال المديرين عن رأيهم حول المشاكل المختلفة و التى ارتبطت بالقانون ٩٧ /١٩٨٣ ، وكان الهدف من ذلك هو بحث ما إذا كان القانون الجديد قد تعامل مع هذه المشاكل أم لا ؟ وقد اختلفت إجابات المديرين عاكسة الكثير من أوجه النقص التى لمسوها فى القانون القديم. وكانت أكثر الإجابات تكراراً هي :

١- إما أنه لا توجد مساوئ أو أن المساوئ محتملة .

٢- تدخل الحكومة وتبعية الشركات للوزارات .

٣- كثرة أجهزة الرقابة .

٤- كان القانون القديم يعمل فى جو من الاقتصاد الموجه والتخطيط المركزى آخذا فى الحسبان كثيرا من الجوانب الاجتماعية والسياسية مثل توفير وظيفة حكومية لكل خريج جامعة وتسعير المنتجات علي أسس اجتماعية ...الخ .

٥- يضع القانون الكثير من القيود والقواعد لتكوين مجالس الإدارة والتى لم تكن مناسبة فى كثير من الحالات مثل القاعدة التى تشترط انتخاب عاملين يمثلون ٥٠% من مجالس الإدارة .

٦- يجب إعادة النظر فى قانون العمل ، ونظام الترقيات ، والتعيينات وقواعد الثواب والعقاب .

٧- إحدي مساوئ القانون القديم هى المركزية وتقييد سلطة اتخاذ القرار علي مستويات الإدارة المختلفة. ومما يضاعف من تأثير المشكلة عدم المرونة وتقييد سلطة وضع قواعد العمل فى المصالح المختلفة .

٨- مشكلات لا حصر لها

٩- البيروقراطية .

١٠- زاد القانون من تعقيد الكثير من المشكلات المتعلقة بالأنظمة المالية و الأجور والحوافز .

١١- غموض حدود المسئولية والسلطة وتعارض ومحدودية الإجراءات والقواعد التكميلية .

١٢- غياب الحدود بين الملكية والإدارة .

١٣- التركيز علي الإنتاج وإهمال التسويق ومن ثم التركيز علي الإنتاجية أكثر من التركيز على الاحتياج .

١٤- غياب الرقابة على الملكية- و فى كثير من الحالات- القصور فى التخطيط والرقابة والتقييم .

١٥- يسمح النظام بتراكم الديون وفوائدها .

١٦- غياب الحساب زاد من الأداء الهابط والكسل .

- وكانت أكثر الإجابات تكرارا بخصوص أكبر مساوئ القانون السابق هى «مركزية ومحدودية سلطة صنع القرار علي مستويات الإدارة المختلفة». عدم المرونة وإنكماش سلطة وضع قواعد العمل فى المصالح المختلفة يضاعف من هذه المشكلة وقد ذكرنا سابقا أن القانون الجديد قد تناول هذه المشكلة تناولا جزئيا .

- أما عن ثانى أكثر الإجابات تكراراً فهي مشكلة لاتزال قائمة فى المشروعات العامة العاملة فى ظل القانون الجديد وهي القيود والقواعد الكثيرة لتكوين مجالس إدارة المشروعات العامة . وقد ذكر بعض المديرين العديد من المشكلات فى هذا الشأن والتى تنتظر معالجتها مثل اشتراك العاملين بنسبة ٥٠% فى مجالس الإدارة، ولكن القانون الجديد لم يتناولها للأسف كما تبين هذه الدراسة .

- تبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين حول هذه المشكلة يختلف عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة ، وقد ثبت أن الاختلافات المرتبطة بمستوى الإدارة وما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية اختلافات غير دالة إحصائيا فى جميع الحالات.

- وقد أظهرت الإجابات عن هذا السؤال العيوب العديدة فى القانون ١٩٨٣/٩٧، وقد تم التعامل مع بعضها بينما يحتاج البعض الآخر إلى مزيد من الجهد لكى يصبح الإطار الجديد أكثر اكتمالاً .

## ٥-٦-٢ تقييم المديرين للمدى الذي وصل إليه القانون ٢٠٣ / ١٩٩١ في التغلب على مساوئ القانون ١٩٨٣/٩٧

وقد تم فحص آراء المديرين حول المدي الذى وصل إليه القانون ٢٠٣ / ١٩٩١ فى حل مشكلات القانون ١٩٨٣/٩٧ بسؤالهم عما إذا كان القانون الجديد قد تغلب على هذه المشاكل بدرجة كبيرة أم إلي حد ما أم لم يتغلب عليها مطلقاً ؟

وقد تم تلخيص وتصنيف إجابات المديرين ومن خلالها تم استخلاص الملحوظات الآتية:

- علي الرغم من أن كثيرا من المديرين (٤٦%) قد وافقوا علي أن القانون ٢٠٣ / ١٩٩١ قد تخلص من مساوئ القانون ١٩٨٣/٩٧ إلي حد ما إلا أن نسبة كبيرة منه (٢٠%) رأوا أن القانون الجديد لم يتخلص من هذه المساوئ علي الإطلاق بينما شعر ٩% فقط من المديرين أن القانون قد تخلص من تلك المساوئ بدرجة كبيرة.

- تبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين فى هذا الشان يختلف عن التوزيع المتوقع علي أساس الصدفة وأن الاختلافات المرتبطة بمستوي الإدارة وبما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة إحصائيا فى جميع الحالات ما عدا حالة تقسيم المديرين إلي مديرين كبار، ومديرين متوسطين حيث ثبت أن لذلك دلالة إحصائية.

- وتؤكد إجابات المديرين علي هذا السؤال النتيجة الواردة بالسؤال السابق . فكثير من المديرين – بصفتهم خبراء فى المشروعات العامة – يرون أن القانون الجديد تغلب علي عيوب القانون السابق بدرجة محدودة ، وهذا يعكس عدم كفاية القانون ١٩٩١/٢٠٣ من وجهة نظرهم .

### ٥-٦-٣ آراء المديرين حول ما أضافه أو غيره القانون الجديد

إن فهم المديرين للتحسينات فى الإطار القانونى أمر هام فيما يتعلق بفاعلية القانون. وفي محاولة لاستطلاع آراء المديرين حول ماذا أضاف أو غير القانون ١٩٩١/٢٠٣ طلبنا منهم الإجابة علي السؤال الآتى :

القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ كان خطوة رئيسية نحو التخصيصية، فمن وجهه نظرك ما أهم ما أضافه القانون أو أحدثه من تغييرات ؟

- وقد فضل ٣٥% من العينة عدم الإجابة علي هذا السؤال و رأى ١١% آخرون أن التغييرات غير دالة. و يمكن تفسير ذلك إما بانخفاض مستوي فهمهم للقانون ، وإما برفضهم الداخلى للتغييرات أو بسبب أنظمة العمل اليومى التى لم تتغير أو لأن التغييرات لم تطبق فعلا فى الواقع (انظر الفصل الثالث).
- كانت أكثر الإجابات شيوعا (١١,٣ %) هى «تطبيق مبدأ فصل الإدارة عن الملكية» مما يعكس وعى المديرين بأهمية هذا المبدأ
- وتلت هذه الإجابة ، إجابة متكررة أخرى هى «تحرير شركات القطاع العام من تدخل الحكومة و الوزارات المختلفة» ، و الفصل بين الدور الاجتماعى للحكومة ، و دورها الاقتصادى (١٠,٣ %).
- ويبين اختبار كا تربيع أن توزيع الإجابات فى نفس المجموعة فى معظم الحالات مختلف عن التوزيع المتوقع علي أساس الصدفة . ويعكس هذا آراء المديرين المختلفة حول أهم إضافة أتى بها القانون الجديد. و السؤال ذو النهاية المفتوحة Open-ended الذى تم استخدامه يجعل هذه الاختلافات أكثر وضوحا حيث أنه يترك للمجيبين الحرية الكاملة فى الإجابة ، والحالة الوحيدة التى كان فيها الاختلاف دالا كانت بين مديرى الإدارة الوسطى فى الشركات الصناعية والشركات غير الصناعية.
- وقد رأى المجيبون فى الشركات غير الصناعية أن أهم التغييرات هى:

- أن يسمح القانون الجديد للإدارة أن تعمل بعقلية القطاع الخاص ، وأن يعطى الإدارة أيضا سلطة اتخاذ القرار و يشجع علي الابتكار .(٩,٢ %)

- فرض استخدام المدخل العلمى فى الإدارة فى الشركات العامة وإلغاء المميزات التى كان القطاع العام يتمتع بها مثل خطوط الائتمان غير المحدودة .(٩,٢ %) فقد وضع القانون الجديد قواعد وحدود لخطوات الائتمان غير المحدودة مجبرا شركات القطاع العام علي الاعتماد على مواردها الحقيقية وإعادة هيكلة هياكلها المالية والتعامل مع خسائرها.

● وفى نفس الوقت اعتبر مدير الإدارة الوسطى فى الشركات الصناعية تطبيق مبدأ فصل الإدارة عن الملكية أهم التغييرات. (١٧,١ %) ومما يدعو إلي الدهشة أن عدداً مساوياً من المديرين رأى أن القانون الجديد لم يضف أو يغير شيئاً .

● ومن بين الإجابات الأخري للمديرين ما يأتى :

- إمكانية تأجير أو بيع وحدات الإنتاج وبهذا نوفر السيولة التى يمكن استخدامها فى إعادة هيكلة الشركة أو سداد ديونها.
- الحد من عدد الأجهزة الرقابية المسئولة عن القطاع العام .
- المساواة بين قوة العمل فى القطاع العام والخاص.
- توسيع قاعدة الملكية والسماح للقطاع الخاص بالاستثمار فى أنشطة القطاع العام .
- تطوير نظام التعيين خاصة فى مستويات الإدارة العليا.
- النظام الجديد ليس واضحا حتي الآن.
- ليس هناك تغيير أو علي الأقل لم نشعر حقيقة بالفرق.
- تحرير شركات القطاع العام من البيروقراطية سواء فى الأنظمة أو القواعد .
- وضع نظام الشركات القابضة والتابعة والمساءلة تبعا للأداء .
- زيادة المنافسة وتشجيع قطاع الأعمال العام علي تحسين أدائه .

- التغييرات العشوائية Haphazard فى مجالس إدارة الشركات المختلفة مما يخلق الإحساس بعدم الأمان والضغط النفسى ذا التأثير السلبى .
- السماح للشركات القابضة بالتدخل فى عمل الشركات التابعة دون وضع حدود واضحة لسلطتها .
- إلغاء الامتيازات التى كان القطاع العام يتمتع به .

- وتبين الإجابات على هذا السؤال أهمية توصيل Communicating القانون الجديد لمختلف المديرين خاصة مديرى الإدارة الوسطى فى الشركات الصناعية.

### ٥-٦-٤ اتجاهات المديرين حول درجة أهمية بعض التغييرات التي أدخلها القانون٢٠٣ /١٩٩١

و لكى نفهم أهمية التغييرات المختلفة التى أدخلها القانون ٢٠٣ من وجهة نظر المديرين، سألنا المديرين أن يبينوا أهمية كل عبارة من تسع عبارات قدمت إليهم ٠ كما طلبنا أيضا من المجيبين أن يذكروا أى تغييرات أخرى يرون أنها هامة ، وقد استخدمنا المتوسط المرجح Weighted Average لكى نرتب أهمية هذه التغييرات من وجهة نظر المديرين، فكان ترتيب الإجابات كالتالى:

١- تهيئة مناخ للمنافسة يرفع من الكفاءة .

٢- تحرير الشركات التابعة من الروتين وتدخل الحكومة .

٣- إقرار مبدأ فصل الإدارة عن الملكية .

٤- تطوير معايير اختيار المديرين إلى نظام أكثر كفاءة .

٥- المساواة فى المعاملة بين شركات الأعمال الخاصة وشركات القطاع العام .

٦- السماح ببيع شركات القطاع العام .

٧- إسناد مهمة الرقابة إلى مؤسسة واحدة ( الجهاز المركزى للمحاسبات ) .

٨- تحويل شركات القطاع العام إلى مشروعات عامة .

٩- وضع نظام الشركات القابضة والتابعة .

- ويبين المتوسط المرجح أن أهم متغير أحدثه القانون ٢٠٣ من وجهة نظر المديرين هو خلق جو من المنافسة ، كما أعطى المديرون ترتيباً عالياً لتحرير أنظمة الشركات من تدخل الحكومة والمساواة فى المعاملة مع القطاع الخاص .

- وقد احتل السماح ببيع المشروعات العامة الترتيب السادس من بين أهم التغييرات مما يبين أن المديرين لا يفهمون التغييرات المتوقعة أو لا يقبلونها .

- وقد احتلت التغييرات المتعلقة بأنظمة الشركات مثل تحويل مشروعات القطاع العام إلى مشروعات عامة ووضع نظام الشركات القابضة والتابعة مرتبة أقل فى الأهمية من وجهة نظر المديرين مما يظهر أن المديرين لا يشعرون فى الحقيقة بأى تغيير فى عملهم الفعلى.

كما تبين من إجابات المديرين الآتى:

- معظم المديرين يوافقون على أن تهيئة المناخ لمزيد من المنافسة على أساس الكفاءة هو أهم تغيير أدخله القانون الجديد وقد وصفه ٥٤,١ % من المجيبين بأهم متغير بينما أعطاه ٢٨,٩ % من المجيبين ترتيباً هاماً.

- تحرير الشركات العامة من الروتين ، و التدخل الحكومى نال تأييداً متساوياً تقريباً من المديرين وقد أعطاه ٥٣,٦ % من المديرين ترتيباً شديد الأهمية ورأي ٢٧,٣ % أنه هام.

- وكان الترتيب الهام الذى يلى ذلك طبقا لآراء المديرين هو تطوير اختيار المناصب الإدارية العليا إلى نظام أكفأ فقد رأى ٧٨,٣ % من المديرين إما أنه شديد الأهمية (٤٧,٩ %) أو انه تغيير هام (٣٠,٤ %) .

- التأكيد على مبدأ انفصال الإدارة عن الملكية حصل على نفس أهمية العبارة السابقة تقريباً فقد أعطاه ٥٠ % من المديرين ترتيباً شديد الأهمية بينما رأى ٢٧,٣ % منهم أنه تغيير هام .

- أما عبارة توحيد جهة الرقابة على الشركات وتكليف الجهاز المركزى للمحاسبات بها فقد اعتبرها كثير من المديرين ( ٣١,٤ % ) شديدة الأهمية واعتبرها ٣٣ % تغييراً هاماً، وهو ما يعكس أهمية هذا التغيير فى العمل اليومى. ومما يدعو إلى الدهشة أن ٢٠,٦% فقط رأوا أن تغيير النظام إلى شركات قابضة و شركات تابعة كان شديد الأهمية بينما شعر ٢٥,٣ % إما أنه تغيير غير هام أو أنه غير هام على الإطلاق. كما رأى أيضاً حوالى ٢٣,٢% فقط أن تحويل الشركة إلى شركة عامة تغيير هام جداً. وقد رأى ٢٤,٨ % أن هذا التغيير غير هام أو غير هام على الإطلاق. وفى الحالتين رأى حوالى ٣٠% أن التغيير هام ، وهذا يوضح أن المديرين لم يشعروا بتغييرات حقيقية فى العمل نفسه. إن الأسماء قد تغيرت لكن شيئاً لم يتغير فى الحقيقة.
- ولم تحظ عبارة التمهيد لنقل ملكية شركات القطاع العام للقطاع الخاص أيضاً بالأهمية المتوقعة. فقد رأى حوالى ٣٣ % أنها تغيير شديد الأهمية و٣٨ % أنها تغيير هام أدخله القانون ، وكان حوالى ١٩,١% من المجيبين محايدين.
- أما عبارة المساواة بين شركات القطاع الخاص والعام فقد رأى ٤٠,٢ % من المديرين أنها شديدة الأهمية بينما رأى ٣٤,٥ % منهم أنها تغيير هام .
- وفى جميع الحالات تبين اختبارات الكا تربيع أن توزيع جميع المديرين يختلف عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة .كما أظهرت أن الاختلافات المتصلة بمستوى الإدارة وبما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية ذات دلالة إحصائية فى معظم الحالات .
- و بصفة عامة أظهرت إجابات المديرين على هذا السؤال أن زيادة المنافسة والجو الأكثر حرية هما أهم التغييرات التى أدخلها القانون الجديد ولكنهم فى نفس الوقت لم يشعروا بأية تغييرات حقيقية فى عملهم اليومى ، وهذا يعكس عدم كفاية القانون المفترض فيه أنه يوجه التغيير والإصلاح فى هذه الشركات.

### ٥-٦-٥ اتجاهات المديرين حول النتائج المتوقعة للقانون ١٩٩١/٢٠٣

طلب من المديرين أن يذكروا النتائج المتوقعة من القانون الجديد وقدمت إليهم خمسة خيارات تتراوح بين أداء أفضل للشركات ، و إنكماش فى عددها أو لا تغير على الإطلاق .

تبيين إجابات المديرين ما يلى :

- يعتبر المديرون (٥٨,٨ %) الأداء الأفضل فى شركات قطاع الأعمال العام أهم نتيجة متوقعة من القانون الجديد ، وتبين هذه الإجابة كيف أن المديرين يتوقعون أن التغييرات ستكون متصلة بإعادة الهيكلة والإصلاح وتحسين الأداء فى المشروعات العامة أكثر من نقل الملكية للقطاع الخاص. وهذا يعكس إما سوء فهم للسياسة كلها أو رفض قبول ما وراء هذه السياسة.
- وكانت النتيجة المتوقعة التى تلى تلك فى الأهمية طبقاً للمديرين هى انكماش قطاع الأعمال العام (٢٥,٣ %) وقد اختار هذه النتيجة ٢٥,٣% فقط من المديرين وهى نسبة أقل من نصف من اختاروا الأداء الأفضل فى شركات الأعمال العام. إلا أن الانكماش المتوقع للقطاع العام كان فيما يبدو أكثر قبولاً لدى مديرى الإدارة الوسطى (٣١,١ %) أكثر منه لدى مديرى الإدارة العليا(١٨,٢ %).
- وكانت الإجابة المفاجئة الأخري هى أن ١٠,٣ % من المديرين توقعوا عدم حدوث أى تغيير علي الإطلاق نتيجة تنفيذ القانون الجديد. وهذا يعكس مرة ثانية مشاكل فى الإتصالات تنعكس علي توصيل القانون الجديد إليهم (Lack of Communication) أو رفضهم للقانون.

### ٥-٦-٦ مدى موافقة المديرين على ما إذا كانت هناك بعض المشكلات قد تركها القانون ٢٠٣ / ١٩٩١ دون حل

لكى نعرف مدي موافقة أو عدم موافقة المديرين علي ما إذا كان القانون قد ترك بعض المشكلات دون حل قدمنا للمديرين أربع عبارات وطلبنا منهم إبداء موافقتهم أو عدم موافقتهم عليها. وكانت العبارات بعد ترتيبها طبقا للمتوسط المرجح لمدي موافقة المديرين حول ما إذا كان القانون الجديد قد ترك بعض المشكلات دون حل كالآتى :

١ – القانون الجديد لا يحتوي علي طرق للتعامل مع المشكلات السابقة لشركات قطاع الأعمال العام ( مثل ارتفاع حجم المديونية أو نقص السيولة )

٢- سلطة القرار فى شركات القطاع العام لازالت فى يد الحكومة

٣- تضارب الاختصاصات والمسئوليات بين الشركات القابضة والتابعة

٤- تحديد نسبة الملكية الخاصة القصوي ب٤٩% فى شركات القطاع الخاص

- ويتضح من هذا الترتيب أن معظم المديرين يوافقون على أن عدم احتواء القانون الجديد علي طرق للتعامل مع المشكلات السابقة مثل الديون كانت أهم مشكلة تركها القانون ٢٠٣ /١٩٩١ دون حل. وقد أعطي المديرون ترتيبا عاليا للحقيقة القائلة أن صنع القرار لا يزال فى يد الحكومة. ووافق الكثير منهم أيضا علي أن تضارب المسئوليات بين الشركات التابعة والشركات القابضة يمثل مشكلة أخري.

وبالنظر إلى إجابات المديرين المفصلة يتضح لنا الآتى:

- كانت هناك موافقة كاسحة علي أن القانون الجديد لا يحتوي علي طرق التعامل مع المشكلات السابقة لشركات قطاع الأعمال العام مثل ارتفاع حجم المديونية ونقص السيولة ( ٨٣% إما وافقوا تماما أو وافقوا ). وهذا يبين أهمية معالجة مشكلات الأداء السابق خاصة وأن تلك المشكلات فى معظم الحالات لا تزال تؤثر على أداء الشركة فى المستقبل.
- وافـــق ٥٥,٧% من المديرين تماماً أو وافقوا علي أن تقسيم المسئوليات بين الشركات القابضة والشركات التابعة يشوبه التضارب . وهذا يعكس عدم فهم القانون جيدا من جانب القائمين على تنفيذه .
- كان معظم المديرين محايدين أو انهم وافقوا على ألا يزيد اشتراك القطاع الخاص فى الملكية عن ٤٩% .
- شعر أكثر من نصف المجيبين أن سلطة صنع القرار لا تزال فى يد الحكومة (٥٩,٨% ) .
- تبين اختبارات كا تربيع أن توزيع معظم المديرين فى هذا الشأن يختلف عن التوزيع المتوقع علي أساس الصدفة . وقد ثبت أن الاختلافات المتعلقة بمستوي الإدارة وبما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة إحصائيا فى جميع الحالات ما عدا حالة كبار المديرين فى المستويات الصناعية وغير الصناعية .

وأخيراً أظهرت إجابات المديرين بصفة عامة انه لا يزال هناك عدد من القضايا لم يعالجها القانون ٢٠٣ / ١٩٩١ بشكل كاف. وننصح بسرعة دراسة هذه المشكلات ومعالجتها لكى يكتمل تطور الإطار القانونى المصاحب للخصخصة .

**٥-٦-٧ آراء المديرين حول التغييرات التي يمكن إضافتها إلى القانون ١٩٩١/٢٠٣**

تم التعرف على آراء المديرين حول التغييرات التى يمكن إضافتها للقانون ١٩٩١/٢٠٣ لكى يصبح أكثر فعالية بأن طلبنا منهم إفتراض أنهم يملكون سلطة تعديل أو تغيير القانون الجديد إلي ما يروه أكثر فائدة أو قابلية للتطبيق فما هى التغييرات التى كانوا سيقترحونها ؟

ويبين اختبار كا تربيع دلالة جميع الاختلافات بين مجموعات المديرين .

وتبين لنا الإجابات ما يلى :

- كانت الإجابة الأكثر تكرارا (٨,٢ %) هى تعديل القواعد التى تحكم تشكيل مجالس إدارة الشركات العامة. فقد شعر المديرون أن نسبة الـ ٥٠% الثابتة من العمال فى مجلس الإدارة لم تعد مناسبة. وكان من بين الخيارات التى اقترحها المديرون تقليل عدد العاملين فى مجلس الإدارة بحيث يقتصر علي رئيس نقابة العاملين أو حتي ترك الأمر لنتائج الانتخابات دون حدود . وكان الاقتراح الآخر الذى تكرر ذكره إشراك المدير العام أو المدير المالى فى مجلس الإدارة .
- وكان من بين الإقتراحات الأخري للمديرين ما يلى:

– منع تدخل الشركات القابضة فى الشئون الداخلية للشركات التابعة. كما يجب أيضا أن تكون هناك علاقة مباشرة بين رئيس مجلس الإدارة وقطاعات الإنتاج .

– تحرير الإدارة العليا فى تعاملها مع القوة العاملة .

– اختيار الإدارة العليا طبقا للأداء السابق وإلغاء اللجان الدائمة لاختيار المديرين.

– إلغاء القانون فورا وتطبيق القانون الحالى على القطاع الخاص، أى قانون واحد لكل الشركات .

- تغيير النظرة إلى رأس مال شركات القطاع العام بصفته مالا لا مالك له. وهذا يتطلب إعادة الهيكلة المالية للشركات وأنظمتها المحاسبية Accounting Systems ونظم الرقابة بها- خاصة من جانب الجهاز المركزى للمحاسبات . كما يجب التعامل مع مشكلة الديون القائمة . وعلي الحكومة أن تتمسك بالحد الأدني لملكيتها ٥١% فى الصناعات الهامة فقط .
- إعادة صياغة قوانين العمل .
- إعطاء العاملين خيار التقاعد المبكر دون فقد أى من حقوقهم المالية ويمكن أن تتحمل الشركات الفرق فى المعاش نتيجة التقاعد المبكر خاصة إذا كانت هناك حاجة لخفض قوة العمل لإعادة الهيكلة.
- اختيار مجالس الإدارة من بين هؤلاء الذين يعملون فعلا فى الشركة ومراجعة أدائهم سنويا.
- تحديد السلطات فى الشركات بطريقة أكثر دقة لعدم ترك أى مجال لسوء الفهم وتوضيح العلاقة بين رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة.
- تعديل نظام مكافأة القوة العاملة ومستويات الإدارة الأعلي لإيجاد نظم مناسبة للحوافز.
- زيادة الملكية المسموح بها للقطاع الخاص.
- إلغاء نظام الشركات القابضة.
- العودة إلي القانون ٩٧/ ١٩٨٣ .
- إطلاق يد الإدارة فى إعادة الهيكلة وجعلها مسئولة عن النتائج.
- منع التدخل الحكومى.
- إعادة الشركات إلي أصحابها الأصليين قبل التأميم.
- تطوير أجهزة الرقابة وتوحيدها.
- تطبيق القانون بطريقة أكثر جدية.

- وقد بينت اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين فى هذا الشأن يختلف عن التوزيع المتوقع علي أساس الصدفة ، وقد ثبت أن الاختلافات المرتبطة بمستوي الإدارة وبما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة إحصائيا فى جميع الحالات .

- كشفت الإجابات علي هذا السؤال عن أوجه قصور عديدة فى الإطار القانونى الحالى المصاحب للخصخصة . وكان من أهم ما اقترحه المديرون تغيير قانون اشتراك العمال بنسبة ٥٠ ٪ . إن تطوير هذه الأمور من شأنه أن يزيد من جاذبية المشروعات العامة أمام استثمار القطاع الخاص مما يخلق بيئة مواتية أكثر لتنفيذ الخصخصة .

## ٥-١٧ الخاتمة

وختاماً يمكن استنتاج ما يلى من هذا الفصل :

- إن القانون الجديد مثله مثل أي قانون آخر ملزم ، ويعتمد مدى شعور العاملين بآثاره علي مدي تطبيقه فى شركات قطاع الأعمال العام .

- هناك شعور عام لدى الكثير من العاملين فى قطاع الأعمال بأن نتائج القانون الجديد ستقتصر على إصلاح وإعادة هيكلة الشركات ولن تؤدى إلى بيعها أوتصفيتها .

- لا يزال القانون الجديد و تبعاته غامضة بالنسبة لكثير من مديرى شركات قطاع الأعمال بالرغم من أنهم هم أنفسهم المسئولون عن تطبيقه كما يتضح من هيكل الخصخصة (الفصل الثالث)، و توصيله الى معاونيهم فى أغلب الحالات .

- يرى معظم المديرين أن هناك نواحى قصور متعددة فى القانون ١٩٩١/٢٠٣ ولابد من معالجتها .

- ومن المشكلات التى لازالت تحتاج إلى حلول فى ظل القانون الجديد:

– كيفية التعامل مع المديونيات السابقة لشركات قطاع الأعمال .

– استمرارية التدخل الحكومى فى شركات قطاع الأعمال، ويتضح ذلك فى ضرورة تمثيل

وزارة المالية فى مجالس إدارة الشركات القابضة ، واستمرارية امتلاك الوزير المختص اليد العليا فى القرارات الهامة مثل تصفية الشركات .

- قوانين العمل والعمال فى ظل التغيرات الجديدة .
- تداخل السلطات .
- مراجعة القوانين الخاصة بتشكيل مجالس إدارة الشركات بما يتناسب مع دخول القطاع الخاص فيها . (مثال ذلك القوانين الخاصة بتمثيل العاملين ل٥٠% من مجالس إدارة الشركات) .
- مراجعة قوانين توزيع الأرباح للعاملين والتحديد المسبق لحد أدني و حد أقصى لها بشكل يكون أكثر فاعلية فى تحفيز الأداء .
- تحديد التبعية القانونية للشركات التى يباع فيها أكثر من ٥١% من الأسهم .

# الفصل السادس

## إعادة الهيكلة

# الفصل السادس

## إعادة الهيكلة

إن التخلى عن التخطيط المركزى وتبنى سياسة الانفتاح فى السبعينيات جعل شركات القطاع العام تواجه السوق الحقيقية لأول مرة، فقد أصبح القطاع العام معرضاً للمنافسة القوية من الواردات ولم يعد إنتاجه معزولا عن الأسواق العالمية، ولم تعد الحلول غير الشافية والدعم الكبير من جانب الدولة وخطوط الائتمان غير المحدودة من بنوك الدولة قادرة علي طمس الحقيقة، فقد ساعدت على إخفاء بعض المشكلات بعض الوقت لتنفجر هذه المشكلات فى الثمانينيات، وفجأة أصبحت المشكلات الساكنة Dormant التى كانت السبب فى عدم كفاءة الأداء أكثر وضوحا للجميع، وجاء وقت مواجهة الدائرة المفرغة The Vicious Circle لخسائر القطاع العام ومحافظ portfolios بنوك الدولة المتدهورة وديون Liabilities الحكومة المتزايدة فكان برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى فى التسعينيات، فاتخذت الحكومة مدخلا إصلاحياً يتسم بالتشجيع على التحرر الاقتصادى وفرض القيود على الموازنة والتخفيضات الكبيرة فى الدعم الحكومى وإلغاء الائتمان غير المحدود ، وأصبحت إعادة هيكلة شركات القطاع العام وبنوك الدولة جزءاً من مدخل متكامل يهدف إلى خلق اقتصاد سوق عن طريق تطبيق الخصخصة.

وكما يبين لنا نموذج الممارسة الجيدة فإن كفاية ونجاح مجهودات إعادة الهيكلة شرطا للخصخصة الناجحة. وعلى الرغم من أن التخطيط للخصخصة يأتى على مستوى الصناعة

فان إعادة الهيكلة تنفذ على مستوى المشروع مما يجعل التنسيق و الاتصال الجيد بين هذين المستويين أمراً ضروريا. كما يعنى أيضا ظهور كثير من مشكلات التنفيذ بين مرحلتى التخطيط والتنفيذ. وهذا الفصل مخصص لبحث كيف عالجت الحكومة المصرية مشكلة إعادة هيكلة شركات القطاع العام، وما إذا كانت إعادة الهيكلة تمثل عقبة أمام التنفيذ. والفصل يعقد مقارنة بين إجراءات إعادة الهيكلة المقبولة على المستوي العالمى وبين الإجراءات المختلفة لإعادة الهيكلة فى مصر.

## ٦-١ ما هي إعادة الهيكلة؟

تعرف عملية إعادة الهيكلة (مكتب قطاع الأعمال العام، ١٩٩٤ ) بأنها مجموعة من الإجراءات يقصد منها استعادة قدرة الشركة على الاستمرار Viability تكنيكيا واقتصاديا و ماليا. إن القدرة على الاستمرار تنشأ بصفة عامة عندما تصل الشركة إلى نوع من المزيج السلعى Product Mix وهيكل تكاليف لهما قدرة تنافسية مستمرة، ففى هذه الحالة تكون لدى الشركة ما يكفيها من التسهيلات والطاقات Capacities والخبرة الفنية والمهارات الإدارية والقوة العاملة والموردين Suppliers والترتيبات اللازمة لصناعة وتسويق البضاعة بكفاءة وشكل قادر على المنافسة . وتتحقق القدرة الاقتصادية على الاستمرار عندما يكون المزيج السلعى والتكاليف الرأسمالية Capital Costs وتكاليف التشغيل Operating Costs وحجم المبيعات وسياسات التسعير مترابطة بحيث يكون معدل العائد الاقتصادى [١] Econamic Rate of Reteem للشركة كافيا ويعنى لفظ كافيا إما :

- أن يكون معدل العائد الاقتصادى مشابها لمعدلات الشركات العامة فى نفس القطاع أو أن يكون معدل العائد الاقتصادى مساويا لتكلفة الفرصة البديلة لرأس المال Opportunity Cost of Capital فى الاقتصاد المعنى .

(١) يعرف بأنه معدل ربح التشغيل الاقتصادى إلى رأس المال الاقتصادى المستثمر (الأصول الثابتة + رأس المال العامل)

كذلك تتحقق القدرة المالية على الاستمرار عندما يكون الهيكل المالى ، وأوضاع السيولة فى الشركة مناسباً وعندما تكون الشركة قادرة على خدمة ديونها وتحقيق عائد مناسب على أسهمها.

ويمكن وصف عملية إعادة الهيكلة( عفيفى ، ١٩٩١) بشكل أوضح بأنها عملية يتم فيها تنفيذ التغييرات التى تهدف إلى إصلاح الهياكل الفنية والمالية لشركة ما لتتمكن من أداء مهامها بنجاح. إن إدخال تغييرات فى مجموعة منتجات الشركة وزيادة الإنتاج والإنتاجية بالإضافة إلى ترشيد التكاليف خيارات أمام الشركة يمكن أن تأخذ بها فى مثل هذه الحالات .

إن طبيعة عملية إعادة الهيكلة و درجتها تعتمدان على طبيعة وحجم المشكلات التى تواجه الشركة. فقد تكون الشركة قوية من وجهة النظر الفنية والإستراتيجية والتشغيلية إلا أنها قد تعانى من متاعب مالية بسبب وجود تشوهات Distortions اقتصادية معينة. فإذا أزيلت التشوهات كان كل ما تحتاجه الشركة فقط هو إعادة الهيكلة المالية لاستعادة قدرتها على الاستمرار اقتصاديا وماليا . وبصفة عامة تكون بعض أعمال إعادة الهيكلة المحدودة ضرورية أيضا. ويمكن أن نسمى هذه الأنواع من عمليات إعادة الهيكلة عمليات مالية وإعادة هيكلة محدودة.

أما إعادة الهيكلة الشاملة فتتم عندما تكون المشكلات التى تواجه الشركة أكثر عمقا وتتطلب تغييرات فى الإستراتيجية والتكنولوجيا Technology والتنظيم Organization أو العمالة . ومن الواضح أن إعادة الهيكلة الشاملة تتضمن إعادة الهيكلة المالية كإحدى مكوناتها الأساسية.

## ٦-٢ إجراءات الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة المؤسسية Institutional Restructuring يكمل بعضها بعض

تلخص ورقة بحث البنك الدولى (بوريش وآخرون Borish et al ، ١٩٩٥) بعنوان إعادة هيكلة البنوك والمشروعات أهم الشروط الواجب توافرها فى أى إصلاح أو إعادة هيكلة لكى تكون فعالة علي المدى البعيد:

- رغبة وقدرة الحكومات على فرض قيود صارمة على موازنات البنوك والمشروعات الخاسرة لتحقيق الأهداف الكبري وهي الاستقرار الماكرواقتصادى macro economic والتوازن المالى والنمو الاقتصادى .
- إيقاع التحول فى النظام الاقتصادى وعلى وجه التحديد سرعة خصخصة البنوك والمشروعات لتحسين الإدارة والتشغيل Governance والأداء ككل .
- القدرة المؤسسية Institutional Capacity والأطر القانونية والتنظيمية والإشراف المصرفى Bank Supervision والبنية الأساسية Infrastructure لتحسين البيئة المواتية .
- الحلول المركزية واللامركزية لمعالجة المحافظ المالية التى تعانى من القروض وإعادة هيكلة المشروعات الخاسرة وتطوير رأس المال البشرى وظروف السوق اللازمة لخلق بيئة مصرفية قادرة على المنافسة.

هذه العوامل تبين التكامل فى الأدوار التى تلعبها إجراءات الإصلاح على المستوى القومى وإعادة هيكلة شركات القطاع العام والبنوك ، وفى حالة ما إذا كان هذا التكامل فعالا لا يمكن فقط أن تنجح الخصخصة على المدي الطويل بل إن من شأن إعادة هيكلة شركات القطاع العام المختلفة والبنوك أن تساعد فى توزيع الموارد توزيعا أفضل . فإذا تحقق ذلك وتوافرت بيئة مدعمة لتنمية المشروعات ومشجعة للمنافسة ومطورة لأسواق رأس المال نشأت بالقطع بيئة مواتية أكثر لتنفيذ الخصخصة. (شيرلى Shirley، ١٩٨٩) .

## ٦-٣ مداخل أساسية لإصلاح شركات القطاع العام وإعادة هيكلتها

هناك مدخلان رئيسيان (بوريش وآخرون Borish et al، ١٩٩٥) لإصلاح شركات القطاع العام أحدهما مركزى على مستوى الحكومة والآخر لا مركزى على مستوى المشروع. وسنناقش بأسفل هذين المدخلين.

### ٦-٣-١ إعادة الهيكلة بقيادة الحكومة

إن إعادة الهيكلة بقيادة الحكومة مدخل مركزى تتولي فيه الحكومة القيادة فى إعادة هيكلة شركات القطاع العام مالياً ومادياً Physically وتشغيلياً من خلال قنوات مؤسسية

متعددة. يتضمن هذا خيارات عديدة يمكن للحكومة إتباعها عن طريق مباشر هو إعادة هيكلة أو خصخصة أو تصفية شركات القطاع العام. ويتطلب مثل هذا المدخل اشتراك مؤسسات كثيرة كالوزارات (عن طريق التدخل المباشر) كما يمكن أن تكون البنوك ومصالح الحكومة واللجان التابعة للوزارات أطرافاً مسئولة عن إعادة هيكلة المشروعات.

وقد تبنت معظم الدول هذا المدخل لأن الحكومات تعتقد أن المدخل الأكثر تكاملا هو الأكثر فائدة. إن التغييرات الاقتصادية والسياسية والقانونية التى تتم فى كثير من الدول نتيجة للإصلاح جعلت من الضرورى أن تقوم الحكومات بدور أكثر مباشرة فى إعادة هيكلة المشروعات. وهناك سبب آخر شائع هو الشكوك التى تحيط بالمقدرة المؤسسية للبنوك وقدرتها على قيادة مشروعات إعادة الهيكلة . وتعتقد كثير من الحكومات أيضا أن معظم المشروعات لا تستطيع خدمة ديونها أو أن تكون فى موقف تنافسى فى المستقبل القريب بصرف النظر عن مجهودات البنوك وأن الوقت (وأحيانا الدعم) مطلوبان للمشروعات لكى تستمر على المدي الطويل بسبب الأسواق الهزيلة Thin Markets والاقتصاديات المتعثرة.

وفى كثير من هذه الدول (وخاصة تلك التى تمر بمرحلة انتقال Transition Countries) التى تعتمد على مدخل تقوده الحكومة تنشئ الدولة وكالتين ، واحدة للخصخصة والأخرى لإعادة الهيكلة. تختص الوكالة الأولى عادة ببيع أسهم شركات القطاع العام الصغيرة إذا كان ذلك مطلوب بينما تختص الوكالة الثانية عادة بإعادة هيكلة المشروعات الأكبر والمشروعات الاستراتيجية أو ذات الحساسية السياسية. وعادة ما تكون وكالات خصخصة المشروعات وإعادة هيكلتها داخل وزارات المالية أو فى أماكن منفصلة للخصخصة.

وللمدخل الذى تقوده الحكومة عيبان رئيسيان:

- استمرار الدور النشط للدولة على الرغم من ثبوت فشل هذا المدخل .
- اعتراض سبيل الخصخصة وتطوير القطاع الخاص وتعطيلهما.

وقد تبنت دول كثيرة هذا المدخل (خاصة الدول ذات النظام المصرفى الضعيف). ومن بين هذه الدول دول البلطيق وروسيا واليابان والبلقان وبلغاريا. (دهار وآخرون ، Dhar et al ، ١٩٩٤).

### ٦-٣-٢ إعادة الهيكلة بقيادة البنوك

طبقاً لهذا المدخل تكون البنوك أدوات لإعادة هيكلة المشروعات ولإعادة الهيكلة المادية والتشغيلية غير المباشرة أيضاً . وتتخذ البنوك حلول مختلفة علي حسب كل حالة علي حدة، يقوم البنك بإدارة عملية إعادة الهيكلة عن طريق إعادة هيكلة قروض بعض المشروعات أو تخفيض القروض الممنوحة للمشروعات الأخري ومن الطبيعى أن تكون النتائج مختلفة فتعاد هيكلة بعض المشروعات ماليا بينما يتم خفض قروض البعض الآخر. وفى بعض الحالات يتوقف نشاط المشروع تماماً وهو نوع من إعادة الهيكلة لأن هذه المشروعات لم يعد عليها قروض مصرفية ولا تطالب بائتمان أو دعم حكومى. ويمكننا بحق أن نصف هذا المدخل بأنه أكثر لامركزية لأنه يعتمد على البنوك فى تعاملها مع المشروعات على أساس فردى طبقا لقروض كل مشروع.

وفى البداية كانت برامج الإصلاح تنظر إلى البنوك كأدوات لإعادة الهيكلة وكان السبب وراء ذلك هو أنه من المفترض أن تكون البنوك على دراية أفضل بظروف المشروع من الأطراف الأخري بما فيها الإدارات الحكومية. وبناء على ذلك اعتبرت البنوك المصدر اللامركزى لاتخاذ القرارات بشأن الديون فى كثير من الحالات. ويمكن أن نلخص هذا الدور كما يلى:

- عمل تحليل لكل مدين متعثر لتحديد مستوى الدين وكيفية سداد القيمة الأصلية والفائدة
- إعادة هيكلة ديون المشروعات التى يمكنها أن تستمر
- تمويل إعادة هيكلة تلك المشروعات
- ممارسة عملية التشغيل المؤسسى لهذه المشروعات
- إسقاط ديون Writing-off the Debt المشروعات غير القادرة على الاستمرار وتخفيض الائتمان المتاح لها أو تصفيتها تماما.

وهكذا نرى أن المدخل الذى تقوده البنوك يفترض أن تأخذ البنوك بزمام الأمور فى إعادة هيكلة المشروعات القادرة على الاستمرار هيكلة مالية (الديون) ومادية (الممتلكات Property والمصنع Plant والمعدات والمخزون ) وتشغيلية وأن تسرع بتصفية المشروعات غير القادرة

على الاستمرار. وقد ثبت أن هذا تصور طموح أكثر مما ينبغى لدور البنوك وطاقتها فى إعادة هيكلة المشروعات بصفة عامة فى بعض الدول.

وعلى أى حال كان من المتوقع أن تسعى البنوك لإعادة هيكلة المشروعات لأنها ترى أنها تستطيع أن تحصل على الأقل على جزء من ديونها ، وحتي لو كانت المشروعات المتعثرة غير قادرة على خدمة ديونها فى حالات كثيرة فهى قد تضع لدى البنوك ودائع كبيرة أو تدفع رسوما كبيرة خلال العام مقابل خدمات البنوك. وهذا يمد البنك بحافز لإعادة هيكلة بعض قروض المشروع العام التى يختارها حتي إذا كان أداء المشروع فيما يتعلق بالدين أداءً غير مرض ، وفى هذه الحالة قد تركز البنوك فقط على التفاوض حول الدين وإعادة الهيكلة والسداد وهى أمور تؤدى إلى إعادة هيكلة المشروع ماليا وماديا وتشغيليا.

وفى الحالات التى تعتقد فيها البنوك أن هذه المشروعات غير قادرة على الاستمرار أو أنها لا تمثل عملاء هامين بما فيه الكفاية لتبرير تكاليف إعادة الهيكلة فهى ستخفض من الإقراض. ويمثل هذا مرحلة أخيرة من مراحل تحصيل الدين تعطى الدائن سلطة الرقابة على المشروعات المدينة فى المحنة المالية Financial Distress وتبعث على إعادة هيكلتها. وهنا يكون أمامهم خياران إما ممارسة الضمان الإضافى Collateral أو حق الحجزLien على الممتلكات أو المخزون بالوسائل القانونية. والخيار الأخر هو إجراءات التصفية والتفليس من خلال المحاكم. وقد يتضمن هذا تصفية المشروع أو إعادة تنظيمه Reorganization أو خصخصته لإجباره على سداد جزء من القرض أو كل القرض.

وعلى الرغم من وجود بعض التحفظات حول استعداد البنك للقيام بالمهمة المعقدة لإعادة هيكلة شركات القطاع العام فإن المدخل الذى يقوده البنك يعتبر هو المدخل المفضل عن المجهودات الأكثر مركزية التى تقودها الحكومة. ويرجع هذا أساسا إلى أن معلومات الحكومة عن المشروعات أقل من معلومات البنوك. كما أن الحكومات معرضة أيضا للوقوع فى براثن العوامل البيروقراطية والسياسية التى من شأنها أن تبطئ من عملية إعادة الهيكلة.

إن أكبر عيوب مدخل البنوك يتمثل فى أن البنوك تنقصها القدرة المؤسسة والإمكانيات Capabilities اللازمة لمدخل متكامل لحل مشكلات القطاع العام ككل. إذ تنقصها الموارد

المالية والخبرة التشغيلية اللازمة للقيام بمهمة إعادة هيكلة وتشغيل المشروعات. كما ينقص البنوك فى كثير من الأحيان فهم عمليات شركات القطاع العام وقدراتها فى التشغيل المؤسى Corporate Governance ، وربما نجحت البنوك فى بعض الحالات فى عمل تحليل لكبرى المشروعات المدينة وإلى حد ما إعادة هيكلتها ماليا لكن هذا قد حدث فى حالات فردية وعندما كان ذلك فقط فى مصلحة البنك. كما أن البنوك فى كثير من الأحيان تكون مشغولة بإعادة تنظيم نفسها وبحاجاتها المالية أكثر من حاجات شركات القطاع العام.

### ٦-٣-٣ المزج بين المدخلين المركزي واللامركزى

إن اعتماد الدول على المزج بين المدخلين فى ازدياد مضطرد ، ففى هذه الحالة يتم اتخاذ إجراءات قيود الموازنة الصعبة على البنوك ، و شركات القطاع العام جنبا إلى جنب مع تشجيع مجهودات إعادة الهيكلة اللامركزية بواسطة البنوك .

إن استخدام وكالات إعادة التأهيل البنكية Bank Rehabilitation Agencies والموجودة داخل البنوك المركزية فى قليل من الدول مثال على هذا المدخل . إن وكالة إعادة التأهيل البنكية وهدفها الرئيسى هو التنسيق بين مجهودات استرداد البنك للقروض تمثل مزيجاً من المدخلين المركزى و اللامركزي وبولندا هى أكثر البلاد شهرة فى استخدام مزيجا من هذين المدخلين. فقد استخدمت بنوك الدولة لقيادة عملية إعادة الهيكلة المالية إلا أنها لا تزال تعتمد بشكل كبير على التدخل النشط لوزارة المالية للإشراف على إعادة الهيكلة والقيام بها فى بعض الأحيان. كما اعتمدت بولندا أيضا على التفليس والتصالح أمام المحاكم Conciliation Court إذا كان ذلك مناسبا (بوريش وآخرون ، ١٩٩٥) .

### ٦-٤ إعادة الهيكلة المالية وإعادة الهيكلة الشاملة

يختلف حجم ومدى إعادة الهيكلة المطلوبة من مشروع عام إلى آخر. وبصفة عامة يمكننا تقسيم شركات القطاع العام التى تحتاج إلى إعادة هيكلة إلى مجموعتين رئيسيتين:

- مجموعة تحتاج إلى إعادة هيكلة مالية .
- مجموعة تحتاج إلى إجراءات أكثر شمولاً .

### ٦-٤-١ إعادة الهيكلة المالية

تتركز معظم المشكلات التى تواجهها شركات القطاع العام فى الجوانب المالية ويختلف كم التغييرات اللازمة من مشروع عام لآخر حسب عوامل مختلفة مثلاً ما إذا كان المشروع سيبقى كشركة مستمرة Going Concern، ( حيث يكون هناك طرح عام للأسهم وبيع لها) أو لا (حين يتم حل المشروع Dissolution ) يتبعه بيع الأصول و تفتيت المشروع إلى مكوناته الأصلية Fragmentation into Component Parts ، وفى معظم الأحيان ستنشأ الحاجة إلى إعادة هيكلة الميزانية و إلى إجراءات مالية مساعدة لمواجهة ديون المشروع • وفى حالات أخرى تنشأ الحاجة إلى إجراءات أكثر تعقيداً •

إن من الصعب جداً تحديد مدى إعادة الهيكلة وخاصة بالنسبة للمشروعات العامة التى لم تعد تتصف بالاكتفاء الذاتى أو التى لم تعد تحقق أرباحاً . إن إعادة هيكلة المشروع العام قبل بيعه لا يجعل منه بالضرورة مشروعاً مستمراً لكنها قد تخلق الظروف التى يمكن فى ظلها إقامة مشروع مستمر فى النهاية . إنه لأمر بالغ الصعوبة أن نقيم المدي الذى يصل إليه تعويض هذا الجهد فى سعر البيع .

إن الهيكلة المالية تؤثر مباشرة على عمليات شركات القطاع العام • ومن بين الإجراءات التى يمكن اتخاذها تخفيض قيمة الأصول ، و إعادة تقييمها أو بيع بعض الأصول Spinning off of Assets وتخفيف الالتزامات على المشروع •

■ **تخفيض قيمة الأصول Writing down of Assets**

قد تبدو قيمة الأصول الدفترية للمشروعات العامة متضخمة ، و إذا كان هذا هو الحال وجب إعادة تقييم القيمة السوقية للشركة أو الأصول حسب القيمة السوقية الحقيقية • ويمكن أن يمثل هذا تخفيضاً كبيراً و لذلك إذا كانت هذه العملية ضرورية فعلينا أن نقوم بها مبكراً حتي نتفادي أى تأثير سياسى ضار نتيجة تخفيض القيمة على عملية البيع •

■ **إعادة الرسملة Re-capitalization**

فى كثير من الحالات يكون من الضرورى تخفيض رأسمال شركات القطاع العام المطلوب خصخصتها وهذا من شأنه حقن أموال جديدة للشركة ، ويعتمد هذا أساساً على استعداد

المشترين حق هذه الأموال على شكل أسهم جديدة لتمويل إعادة الهيكلة الداخلية . و تفضل الحكومة فى بعض الحالات أن تقدم هى هذه الأموال لكى تتم عملية البيع .

### ■ نزع بعض الأصول

قد يضمن هذا الإجراء التخلص من بعض أصول الشركة بينما تستمر الشركة فى عملها ، ويمكن بعد ذلك أن تستخدم حصيلة البيع فى إعادة هيكلة المشروع.

### ■ إعادة هيكلة الدين

يمكن أن تشمل إعادة هيكلة الدين أشكالاً مختلفة من الإجراءات مثل :

- إعادة التنظيم الكامل مع إسناد مسئولية الدين إلى وحدات عاملة جديدة .
- إعادة الجدولة Rescheduling ·
- السداد Repayment ( ويمكن أن يصحبه بيع بعض الأصول المختارة لتمويله ) ·
- الشراء المباشر لخصم Direct Buy-back of a Discount
- التحويل إلى أسهم Equity أو
- ترتيبات لطرف ثالث (حكومى) ليخدم الدين نيابة عن المشروع ويمكن أن يكون ذلك على شكل اتفاق مؤقت ·

وليس هناك أسلوب معين مفضل فيما يتعلق بديون المشروع، إذ يجب التعامل مع كل موقف على حده طبقاً لظروفه. إن التعامل مع التزامات المديونية Debt Liabilities و إعادة الهيكلة قد يتطلب موافقة الدائنين ويستدعى التفاوض معهم ، كما استخدمت إجراءات التفليس أيضاً على نطاق أصغر.

فإذا كان على المشروع العام ديون زائدة عن الحد يكون السؤال المطروح هل يجب بيع المشروع كما هو مما قد يؤثر بالسلب على سعره ؟ أو أن تمتص الحكومة جزءاً من الديون أو الديون كلها، فهذا من شأنه أن يضيف إلى صافى قيمة المشروع قبل البيع أو يجعلها مناسبة. وبصفة عامة إن إجمالى الدين المطلوب من المشترى أن يمتصه يمثل معياراً هاماً فى تقييم العروض· كما يجب مقارنة تكاليف إعادة الهيكلة بصافى القيمة المضافة Net Value Added .

و من واقع الخبرة الدولية ( فويلستيك ، ١٩٨٨ ) اختارت الحكومات فى بعض الأحيان بيع الشركات كما هى و اختارت أحياناً أخرى أن تمتص كل الدين أو جزءاً منه قبل البيع. فعلي سبيل المثال عندما تمت خصخصة فندق أجرو بادوس Hotel Agrupados وهو أحد المشروعات الخاسرة لمجموعة روماسا الأسبانية Spanish Rumasa Group تحمل اتحاد المستثمرين الأسبان الأجانب الذى اشتري الفندق مجموع الديون بالإضافة إلى سعر عال للأسهم ، وقام بإصدار أسهم جديدة للشركة •أما فى حالة الشركة الكندية المحدودة Canadian LTD فقد أسقطت الحكومة الكندية ديوناً ضخمة كانت على الشركة •قبل إتمام البيع وبطريقة مشابهة اختارت حكومة مالى أن تسدد ديوناً كبيرة على شركات القطاع العام التى ستتم خصخصتها • وفى كوستاريكا تعهدت شركة كوديزا Codesa – وهى شركة قابضة حكومية– بتولى الديون على ثمان عشرة شركة القطاع العام التى سيتم بيعها إلى صندوق ينتمى إلى القطاع الخاص ، وقد أسقطت حكومة المملكة المتحدة بصفتها المقرض الأصلى ديوناً ضخمة على العديد من شركات القطاع العام • وفى كل حالة أحلت هذه الديون بأسهم جديدة لتحسين ميزانية هذه المشروعات كما تم إعادة التفاوض بشأن ديون أخرى وسوف تتحمل اليابان جزءاً كبيراً من ديون السكك الحديد الوطنية اليابانية كجزء من تحويلها إلى شركات عديدة جديدة •

### ٦-٤-٢ إعادة الهيكلة الشاملة

تحتاج شركات القطاع العام أحياناً إلى إجراءات أكثر شمولاً قد تكون مادية أو متعلقة بالعمالة أو بالإدارة.

■ **إعادة التأهيل المادى Physical Rehabilitation**

فى كثير من الحالات تكون إعادة التأهيل المادى و تحديث المشروعات ضروريين لكى يؤدى المشروع العام عمله جيداً ، وفى هذه الحالة تواجه الحكومة خيارين أحدهما إعادة تأهيل المشروع مادياً قبل خصخصته ، و الآخر ترك هذه المهمة للمشترين. و المفهوم أن إعادة التأهيل المادى من شأنها أن تزيد من إمكانات بيع المشروع ، ويجب إعداد تنبؤات

Forecasts مفصلة فى هذا الشأن . إن قرار بيع المشروع بحالته الراهنة أمر صعب حيث أن القيمة الممكنة لبيعه لن تتحقق ، وربما يتم توجيه النقد للحكومة لتصرفها فى أصول قومية بسعر منخفض . ومن ناحية أخرى يمكن أن يوجه النقد إلى الحكومة لقيامها بإنفاق قد لا يسترد ثانيةً . وعلى أية حال إن الاستثمار الحكومى الإضافى قبل البيع قد لا يكون أمراً واقعياً بالنظر إلى القيود المالية التى يفرضها عدد كبير من الحكومات المهتمة بخصخصة شركات القطاع العام.

## ■ إعادة هيكلة القوة العاملة

تنشأ كثير من مشكلات شركات القطاع العام نتيجة لمشكلات القوة العاملة • وقد تكون هذه المشكلات متعلقة بزيادة عدد العاملين عن المطلوب و تدنى المهارات أو عدم كفاية التدريب أو غيرها. وعلى عملية إعادة الهيكلة أن تدرس المشكلة وتقدم الحلول المناسبة . ويمكن أن يتم ذلك عن طريق تخفيض القوة العاملة ، والتدريب أو إتباع نظم تعويض Compensation Systems جديدة.

يمكن أن تحقق الخصخصة خفضاً كبيراً فى القوة العاملة كشرط للبيع • ويجب إعادة النظر جيداً فى قضايا قانون العمل ، و الضمان الاجتماعى ذات الصلة • كما يجب تخطيط تكاليف هذه الإجراءات وتوقيتها بشكل جيد. و سنتناول قضايا القوة العاملة ، و مشكلاتها فى فصل مستقل ( الفصل السابع ) لأن هذا موضوع واسع و هام وله تأثيرات عديدة على الخصخصة .

## ■ الإدارة

المديرون هم القادة الذين يديرون العمل فى أى شركة ، وينعكس نجاحهم أو فشلهم مباشرة على أداء المشروع العام • وهذا هو السبب فى أن إعادة هيكلة الشركات ذات الأداء المنخفض يجب أن تبدأ عند مستوى الإدارة • إذ يجب توفير الإدارة الجيدة عن طريق التعيين أو التدريب لإعادة الحيوية للشركة •

كما يجب ضمان تعاون المديرين فى حالة الخصخصة. إذ أن نجاح العملية برمتها (إذا كانت الشركة ستخصخص كشركة مستمرة ) يتوقف على إلتزام ، و مسئولية فريق الإدارة.

فإذا كان أعضاء مجالس الإدارة غير مؤمنين بمجهودات الخصخصة يمكنهم إعاقة العملية أو إيقافها تماماً. و فى هذه الحالة يجب أن يتركوا مقاعدهم لمديرين جدد.

## ٦ - ٥ تقنيات إعادة هيكلة شركات القطاع العام

من بين التقنيات الأكثر استخداماً فى إعادة الهيكلة تسهيم Corporatization شركات القطاع العام و استخدام هياكل الحوافز الداخلية و الخارجية لإصلاح الشركات المتعثرة . وفى بعض الأحيان لا يكون هناك خيار إلا نقل الملكية للقطاع الخاص Divestiture أو تصفية جزء من المشروع على الأقل وهكذا فإن إعادة الهيكلة تكون خطوة نحو تحويل ملكية جزء أو كل المشروع العام إلى القطاع الخاص.

### ٦-٥-١ التسهيم

إن إحدى أكثر الطرق شيوعاً فى الإصلاح هى تسهيم شركات القطاع العام ( موير Muir، ١٩٩٥) و يعنى هذا الخيار– الذى تفضله معظم الدول– تنظيم شركات القطاع العام بطريقة مشروعات القطاع الخاص بهدف الوصول إلى مستويات مماثلة من الكفاءة ، والربحية. وبعبارة أخرى إتباع نموذج القطاع الخاص للوصول إلى أداء ونتائج مماثلة . إلا أن الشكل نال اهتماماً أكبر من المضمون فى كثير من الحالات. فأحياناً يساء فهم بعض الخصائص والعوامل التى تؤدى إلى نجاح المؤسسات الخاصة أو يتم تجاهلها .

وتعرف ورقة البحث بعنوان تحسين مشروعات الدولة ( موير ، ١٩٩٧ ) الصادرة عن البنك الدولى خصائص الشركة الحديثة الناجحة بأربع صفات رئيسية. وتتحد هذه العوامل معاً لتمكن الشركة من تعبئة الموارد Mobilize Resources والقيام بالنشاط الاقتصادى على نطاق واسع فى إطار من وضوح ، وتفرد الغرض من الشركة. إن غياب إحدي هذه الصفات من شأنه أن يؤثر بشكل آلى على كفاءة عملية التسهيم كأداة لإصلاح شركات القطاع العام. وتلخص ورقة البحث هذه الصفات كما يلى :

- الشخصية المنفصلة Separate Identity وتكون للشركة شخصية قانونية منفصلة عن المساهمين لها حقوق ملكية محددة بوضوح و لها حسابات منفصلة لأصولها و خصومها.

- مسئولية المساهمين المحدودة: تقتصر مخاطر خسارة المساهمين على إسهامهم فى رأس مال الشركة.
- الإدارة المركزية: يدير العمل اليومى فى الشركة شخص أو أكثر يختارهم المساهمون .
- قابلية تداول الأسهم : يمكن تداول ملكية المساهمين من شخص إلى آ خر، و تحويل المساهم لحقوق الملكية فى الشركة فى حد ذاته لا يغير حقوق الشركة إزاء أصولها وخصومها .

وقد اتبعت مصر نظام التسهيم لمدة طويلة بصفته الطريقة الرئيسية لإصلاح شركات القطاع العام . وعلى الرغم من أن معظم شركات القطاع العام المصرية منظمة فى شكل شركات مساهمة إلا أن معظمها لم يكن يتمتع بالصفات الأساسية أو هياكل التنظيم و الحوافز التى تتصف بها الشركات الحديثة و المذكورة بأعلي٠ و هذا هو السبب فى عدم نجاح معظم مجهودات الإصلاح السابقة فمعظم شركات القطاع العام ينقصها الشخصية التجارية المنفصلة الواضحة والتى تعانى من التدخل الحكومى فى عملها اليومى مع تلاشى الخط الفاصل بين وظائف المالك (الحكومة) ووظائف الإدارة . كما أن هذا التدخل أيضاً يتعارض مع قاعدة اتخاذ القرار مركزياً على مستوي الشركة والذى يعطى شركة القطاع الخاص ميزة اتخاذ القرارات فى توقيت سليم أكثر من المشروع العام وبما يتفق مع المحددات الداخلية للشركة Internal Determinates . وعلى النقيض من ذلك فإن شركات القطاع العام تابعة دائماً لهيئة أو شركة قابضة هى بدورها تابعة لوزارة أو وزير مما يجعل أبسط القرارات تتخذ على أعلى المستويات . إن الهياكل المعقدة للمؤسسات القابضة الرئيسية كثيراً ما تجعل الاستفادة من المعلومات التى ترد فى وقت مناسب لتنظيم العمل اليومى والإشراف عليه أمراً غير عملى أو حتي أمراً مستحيلاً٠

كما لم تستطع الدولة أيضاً الاستمتاع بمزايا المسئولية المحدودة. فقد منحت معظم شركات القطاع العام تسهيلات مالية وشروطاً للدين أكبر بكثير مما أعطى للقطاع الخاص. وغنى عن القول أن معظم المشروعات لاقت مصاعب فى سداد هذه الديون وكان على الدولة أن تتحمل خسارة هذه الشركات ، بل وكان من الممنوع قانونا إشهار إفلاس أى مشروع عام مما كان يعنى أن الحكومة ، التى قامت بدور الضامن، كان عليها أن تساعد الشركات الخاسرة

مساعدة مالية. وقد جعل هذا الحكومة تتحمل كل المخاطر ولا تكسب شيئا من المسئولية المحدودة.

وكانت الصفة الرابعة للشركات غيرالموجودة فى القطاع العام المصرى هى عدم إمكانية تداول الأسهم، فحتي صدور القانون الحديث ٢٠٣/ ١٩٩١ لم تكن أسهم القطاع العام قابلة للتحويل Not Transferable وكان هذا يعنى أن ملكية الأسهم تظل ثابتة بمجرد إصدارها.

### ٢-٥-٦ إجراءات الإصلاح على أساس الحوافز الداخلية والخارجية

حاولت دول عديدة مثل نيوزيلنده والمملكة المتحدة وشيلى والسويد وكوريا إصلاح مشروعاتها العامة عن طريق استخدام الحوافز الداخلية والخارجية ، وقد لاقت هذه الطريقة نجاحاً إلى حد ما، فعندما توفرت شروط الإصلاح الفعال بشكل مستمر، نجحت الحوافز الداخلية والخارجية فى تحسين أداء القطاع العام وجعلته يشبه إلى حد كبير شكل الشركة الحديثة. وعندما تركزت الأولوية على المشروعات الكبيرة الخاسرة كان لإصلاح القطاع العام تأثيره البالغ الأهمية والمستمر على الإطار الماكرواقتصادى (بوير ، ١٩٩٥) .

كما يجب الأخذ فى الاعتبار مجموعتين من المتغيرات التى تؤثر أيضا على أداء الشركة الخاصة أو تلك التى تملكها الدولة من خلال التسهيم. ويمكن تلخيص هذه المتغيرات الهامة كما يلى:

- **حوافز خاصة بالتنظيم الداخلي والتشغيل**

تشمل الهياكل والترتيبات Arrangements الداخلية بين مالك ومديرى الشركة ويوجه من خلالها صاحب الشركة ويشرف على الأعمال التى تتم لتحقيق الأهداف التى وضعها.

- **حوافز خارجية**

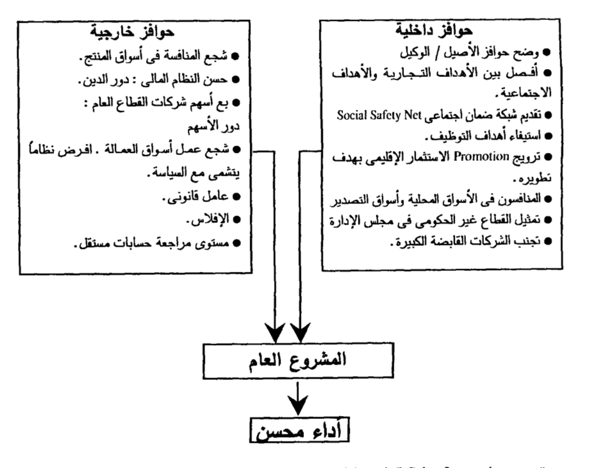
وتشمل المتغيرات التى تتصل بعوامل السوق والتى تنظم أداء المديرين والملاك على الرغم من أنها لا تخضع للتحكم المباشر للملاك.

وقد بذلت جهود كثيرة فى مصر لاستخدام الحوافز الداخلية كأداة رئيسية لإعادة الهيكلة. وعلى الرغم من أن تفصيلات نظم الحوافز الداخلية تفاوتت من شركة عامة إلى أخرى إلا أن معظم المحللين اتفقوا على أن تلك الأنظمة لم تكن فعالة بدرجة كبيرة حتى ١٩٩١ .

وقد شملت الحوافز الخارجية الجوانب الاقتصادية البيئية Environmental مثل القواعد العامة التى تحكم أسواق المنتج والعمالة. وقد ألقى معظم اللوم عن الأداء الهابط للمشروعات المصرية على عدم فعالية هذه القواعد الاقتصادية التى منعت هذه المشروعات من الأداء الناجح. كما أن غياب التشريعات القانونية التى تسمح بإشهار الإفلاس أو التصفية عاق أداء القطاع العام لمدة طويلة.

ونورد فيما يلى شكلا قدمه تقرير البنك الدولى عن أهم التغييرات الممكنة فى الحوافز الداخلية والخارجية من واقع خبراته الدولية .

**الشكل ٦-١ الحوافز الداخلية والخارجية: دروس هامة من واقع الخبرة**




المصدر: Muir, Russel and Joseph P.Sabu, Improving State Enterprises: the Role of Internal and External Incentives, World Bank Technical Paper, Number 306. 1995.p.2

## ٦-٥-٣ تحويل الملكية إلي القطاع الخاص Divestiture

إن تحويل الملكية إلى القطاع الخاص هو أيضا خيار فعال يؤدى إلى إعادة الهيكلة. وسواء كان هذا التحويل جزئياً أو كلياً إلا أنه يؤدى إلى نتائج هامة كثيرة. فهو يحسن من أداء المشروع بتحريره من التدخلات ذات الدافع السياسى ويرفع من الإنتاجية ، ويحسن الخدمات للعملاء ويرشد القوة العاملة. وهو أيضا يقضى على القصور الناتج عن ضعف المساءلة. وقد تبنت دول كثيرة التسهيم كخطوة تقود عبر الزمن إلى برامج تحويل الملكية إلى ملكية خاصة.

وتبين لنا التجربة أنه لكى يؤتى تحويل الملكية هذا نتائجه يجب ألا يؤخذ كغاية فى حد ذاته ولكن كجزء من برنامج إصلاح أكبر. ويجب أن تتناول هذه الإصلاحات قضايا مثل تطوير التخصيص الأفضل للموارد وتشجيع المنافسة وتهيئة بيئة مدعمة لتطوير العمليات وتطوير سوق رأس المال (شيرلى ، ١٩٨٩).

وعلى الرغم من أن التحويل إلى الملكية الخاصة عادة ما يكون له مزايا تتمثل فى رفع الكفاءة وزيادة المنافسة إلا أنه يخلق مشكلات عديدة قد تكون مالية مثل التكاليف المرتبطة بهذا التحويل ( المبالغ التى تدفع مقابل ترك الخدمة وبرامج التعيين فى أماكن أخرى Redeployment وتسوية المتأخرات (Settlement of Arrears ) أو مشكلات اجتماعية مثل متضمنات تسريح العاملين Lay-off وإغلاق المصانع ، وسياسية مثل المجادلات ضد التحويل إلى الملكية الخاصة. وعلى الحكومات أن تكون مستعدة لمواجهة التكاليف المالية وأن تتسم بالشفافية Transparency وأن تضع مشروعات من شأنها علاج الآثار الاجتماعية.

إلا أن سجل التحويل إلى الملكية الخاصة فى الدول النامية يبين لنا القليل من مبيعات القطاع العام الهامة أو التصفيات الرسمية والكثير من حالات إغلاق المشروعات بشكل غير رسمى Informal . وهذا يعكس أهمية تفصيل مشروعات التحويل إلى الملكية الخاصة بحيث تلائم تماما إمكانية الدولة على المنافسة وتطوير سوق رأس المال بالإضافة إلى المقدرة الإدارية للحكومات المعنية . ففى الاقتصاديات الصغيرة ذات أسواق المال المحدودة قد تكون التصفية والتعاقد مع جهات غير حكومية والإيجار وعقود الإدارة والمجهودات التى من شأنها

زيادة المنافسة أكثر فاعلية من بيع شركات القطاع العام فى الحد من التوسع الزائد عن الحد لهذه المشروعات (شيرلى، ١٩٨٩) . وفى كثير من الأحيان لا يصلح سوي التصفية للوحدات التى تحتاج إلي إصلاح حيث تكون أوضاع الشركة متردية إلي حد لا يمكن إصلاحه بأساليب إعادة الهيكلة العادية، ففى هذه الحالة لا يكفى إنتقال الملكية و تغيير الإدارة والنظام و إنما لامفر من التصفية.

## ٦-٦ العناصر الأكثر شيوعا في البرامج الناجحة لإصلاح المشروعات

طبقا لتقرير البنك الدولى «تحسين أداء المشروع العام» (شيرلى Shirley ١٩٨٩) تتضمن العناصر الأكثر شيوعا فى جميع برامج إصلاح المشروعات إجراءات متزامنة تهدف إلى:

- إدخال خصائص الشركة الحديثة إلى شركات القطاع العام لتحقيق الأهداف التجارية .
- إدخال المنافسة من مصادر القطاع الخاص العالمية ، بالإضافة إلي المنافسة المحلية بين شركات القطاع العام فى أسواق المنتجات والعمالة .
- تخفيض الدعم المالى المباشر وغير المباشر من الحكومة للمشروعات العامة .
- إصلاح القطاع المالى بما فيه تطوير اللوائح الرشيدة Prudential Regulations وأنظمة الرقابة المصرفية لكى يتمكن القطاع المالى من تقديم الحوافز الخارجية اللازمة والانضباط Discipline .
- فصل دور الملاك (أى الحكومة) عن إدارة العمل اليومى فى القطاع العام وفى نفس الوقت تخفيض عدد المستويات البيروقراطية بين الشركة والحكومة إلى الحد الأدني وعلى سبيل المثال السماح فى الدولة الكبيرة للهيئات الإقليمية بتمثيل مصالحها دون تدخل من الحكومة المركزية.
- إخراج الأعمال غير الجوهرية Non-core Businesses من القطاع العام.
- نقل كثير من الوظائف الاجتماعية من القطاع العام إلى سلطات البلدية Municipal أو سلطات الحكومة المركزية.

- وضع شبكة من الضمان الاجتماعى ، تتضمن نظاما للمعاشات Pension System وخدمات للعاطلين Unemployment Services
- مراجعة وظائف الدولة State Functions عن طريق وضع إطار تنظيمى محايد للملكية فى المشروعات التجارية يقضى على التشوهات Distortions (الرقابة على الأسعار) والمثبطات Disincentives (سياسة الضرائب وتنفيذها ) بهدف زيادة الأسهم ورفع الكفاءة.

أما على مستوى المشروع فيمكننا تلخيص الأوجه الرئيسية لإصلاح الإطار المؤسسى Institutional Framework كما يلى (شيرلى ، يونيه ١٩٨٩):

- وضع غايات محددة جيدا للمشروعات العامة يمكن تحويلها إلى أهداف Targets يمكن قياسها وتحقيقها.
- إعطاء المديرين حرية الحركة (الاستقلال الكافى) ومن ثم يكونون مسئولية عن النتائج التى تتحقق
- اختيار الأفراد الأكفاء لإدارة المشروع التجارى وإعطاؤهم رواتب جيدة.
- المديرون مسئولون عن النتائج التى تتحقق بما فيها المكافآت والعقوبات Rewards and Sanction.

## ٦-٧ هل تحتاج شركات القطاع العام المصرية إلى إعادة هيكلة؟

إن أحد أهم أهداف برنامج الخصخصة زيادة كفاءة استغلال القطاع العام لأصوله. وكما هو واضح من الجدول (٧-١) هناك عدد كبير من شركات القطاع العام الخاسرة تحتاج إلى إعادة هيكلة وأمام الحكومة المصرية خياران إما أن تعيد هيكلتها قبل تحويلها إلى القطاع الخاص مما يجعلها أكثر جاذبية للمستثمر الخاص ، أو تحويلها للقطاع الخاص كما هى، تاركة عبء إعادة هيكلتها على الملاك الجدد. إن تحليل الفائدة / التكاليف Benefit - cost فى حالة إعادة الهيكلة فى كل حالة فردية من شأنه أن يساعد الحكومة المصرية على الوصول إلى مثل هذه القرارات .

**الجدول ٦-١: تطور النتائج المالية للمشروعات العامة** بالمليون جنيه

| البيان | ١٩٩٠ ـ ١٩٩١ قبل القانون ١٩٩١/٢٠٣ | ١٩٩١ ـ ١٩٩٢ | ١٩٩٢ ـ ١٩٩٣ | ١٩٩٣ ـ ١٩٩٤ | ١٩٩٤ ـ ١٩٩٥ |
|---|---|---|---|---|---|
| العدد الإجمالى للشركات | ٣٢٠ * | ٣١٥ | ٣١٤ | ٣١٤ | ٣٠١ ** |
| عدد الشركات الرابحة | ١٠١ | ٢٢٣ | ٢٠٢ | ٢١٠ | ٢١٢ |
| العائد بعد الضرائب (١) | ٩٥٢ | ٢٠٣٧,٥٤ | ٢٤٥٤,٨٥٧ | ٢٧٣٠,٣١٣ | ٣٥٧٦,٨٩٤ |
| عدد الشركات الخاسرة | ٢١٩ | ٩٢ | ١١٢ | ١٠٤ | ٨٨ |
| العجز فى النشاط (٢) | ٣١٠٠ | ١٥٤٧,٨٦٥ | ٢٤٥٥,٠٥٦ | ٢٢١٤,٩٢٦ | ١٩٧٤,٠٥ |
| صافى الأرباح أو الخسائر بالشركات العامة (١) ـ (٢) | (٢١٤٨) | ٤٨٩,٦٧٥ | (١٩٩) | ٥١٥,٣٨٧ | ١٦٠٢,٨٤٤ |

* تمت تصفيه عشر شركات زراعية وتجارية وكانت أربع شركات قد انفصلت عن شركات أخرى.

** (أ) بيعت ثلاث شركات للقطاع الخاص.

(ب) تم بيع ٩٥% من عشر شركات مختلفة للعاملين، ويحكمها الآن قانون الشركات رقم ١٩٨١/١٥٩ وليس قانون ١٩٩١/٢٠٣ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام.

المصدر: مركز معلومات القطاع العام

## ٦-٨ البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة

أعلنت الحكومة المصرية- كإجراء مكمل لبرنامج الخصخصة- برنامجا شاملا لإعادة هيكلة شركات القطاع العام وهو ما يعرف بـ «البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة» لمواجهة المشكلات التشغيلية والمالية لشركات القطاع العام المصرية (مكتب قطاع الأعمال العام، ١٩٩٣).

وعلى الرغم من أن الكثير من هذه الشركات تحتاج إلي إصلاح و إعادة هيكلة علي أساس كل شركة علي حده فإن هذا القسم سيوجز ويحلل المدخل العام General Approach الذى تنتهجه الحكومة المصرية.

### ٦-٨-١ المجموعة المستهدفة Target Group

يستـهـدف برنامج إعـادة الـهـيكلة أسـاسـا شـركـات القـانون ٢٠٣/١٩٩١ التى لم تتم خصخصتها أو اختيارها للخصخصة. ويشمل هذا بصفة رئيسية الصناعات الاستراتيجية التى تحتفظ الحكومة بحد أدني ٦٠% من ملكيتها والشركات التى لا تزال الحكومة تري فيها بدائل للتـصـفـيـة . وبناءاً علي ذلك وكـمـبـدأ من مـبـادئ السـيـاسـة لن تكون الشـركـات المرشـحـة للخصـخصـة خـاضـعة لإعـادة الهيكلة الشاملة، أما إذا كانت الهيكلة المالية أو إعادة تشغيل العاملين فى وظائف أخرى ضرورية فيفضل أن يتولى المسئولية المشترون [1] .

وقـد تم التـأكـيـد علي نفس المبدأ فى الإرشـادات الجـديدة (مكتب قطاع الأعـمـال العـام ) الصادرة فى ١٩٩٦ . فقد أكدت أن إعادة الهيكلة الفنية Technical للشركات المرشحة للبيع مسئولية المشترين الجدد وأن للإدارة الحق فى تنفيذ الصيانة اللازمة بما فيها الصيانة المؤجلة Deferred Maintenance وذلك خصما من مصادر دخل الشركة. ويمكن للشركات القابضة أن تشترك فقط فى إعادة الهيكلة المالية من خلال التفاوض مع البنوك كلما كان ذلك ممكنا .

### ٦-٨-٢ أهداف البرنامج

إن الهدف من إعادة هيكلة شركات القطاع العام هو تحسين كفاءتها واستعادة قدرتها علي الاستمرار علي المدي المتوسط والطويل . ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تنفيذ إعادة الهيكلة الشـاملة التى تجـعل الشـركـات العـامـة فى مـوقـف تنافـسى أقـوي داخل الصناعـة . ويمكن للمشروعات العامة التى أعيد هيكلتها أن تمد الميزانية والاقتصاد ككل بعائدات كبيرة .

### ٦-٨-٣ من المسئول ؟

حددت إرشادات الحكومة مـجالس إدارة الشركات القابضة على أنها الجـهات الأساسية المسئولة عن تخطيط وتنفيذ استراتيجية إعادة الهيكلة وعلى جميع الأطراف المعنية بما فيها

(١) قد يطالب المشترون، فى بعض الحالات، أن تتم إعادة الهيكلة قبل عملية الخصخصة ويمكن للحكومة أن توافق على ذلك فى حالات معينة.

الحكومة ، وقطاع البنوك ، والدائنون الآخرون ، والشركات القابضة بصفتهم مساهمين أن يشتركوا فى مسئولية إعادة الهيكلة المالية.

### ٦-٨-٤ مبادئ عامة

**نورد فيما يلى المبادئ العامة التى ترشد عملية إعادة الهيكلة :**

- لا تنجح إعادة التأهيل المادى Physical Rehabilitation وإعادة التأهيل المالى للمشروعات العامة إلا إذا صاحبتها سياسات تتطلب أداء تنافسيا وتغييرات فى إدارة الشركات التابعة والتنظيم والتكنولوجيا واستراتيجيات التسويق Marketing .
- تحتاج برامج إعادة الهيكلة إلي التعامل بشكل صريح مع تسكين العاملين فى وظائف أخري وتخفيض القوة العاملة وتطوير الإدارة .
- قد تكون إجراءات السياسة العامة للتجارة والصناعة غير كافية لخلق قدرات تنافسية. ويمكن لترتيبات التعاون مع الشركات الدولية الناجحة أن تشكل ضغطا من أجل خلق أداء تنافسى وتقدم التكنولوجيا اللازمة والتمويل المطلوب والخبرة المطلوبة فى التسويق.
- قد تكون درجة التكامل الرأسى Vertical Integration للشركات زائدة عن الحد وهذا قد يقلل من الكفاءة الاقتصادية ، وفي مثل هذه الحالات يجب أن تتجه خيارات إعادة الهيكلة إلي نقل الملكية العامة إلي الملكية الخاصة فى الأنشطة غير الجوهرية.
- إن الالتزام والقدرة علي إحداث تغييرات كبري عن طريق المشاركين الأساسيين علي مستوي الشركة التابعة والشركة القابضة والحكومة يمثلان عنصرا حاسما لنجاح إعادة هيكلة شركات القطاع العام .

### ٦-٨-٥ الشركات المرشحة لإعادة الهيكلة

يتوقع من المشروعات القابضة أن تقوم بدراسة المحافظ المالية للشركات التابعة، لاختيار ما ترشحها منها لإعادة الهيكلة ، ويجب أن تقوم هذه الدراسات علي أساس القوائم المالية التى تمت مراجعتها Audited Financial Statements والزيارات التى تتم إلي الشركات. وإذا

احتاجت الشركات القابضة إلي مساعدة الخبراء فى هذا الشأن فيمكنها أن تطلبها من مكتب قطاع الأعمال العام . ويجب أن يتضمن التقرير المعد لهذا الشأن :

● التعرف علي المشكلات الرئيسية

● مراجعة هيكل القوة العاملة .

● تحليلا لأحدث القوائم المالية التى تمت مراجعتها . (يجب توجيه اهتمام خاص للمخزون والحسابات المدينة Accounts Receivable والدائنة Accounts Payable والمتأخرات والأصول غير الملموسة ) .

● التوصية بإعادة هيكلة الشركة إذا كان ذلك مطلوباً .

● المؤشرات الأولية Preliminary Indications فيما يتعلق بنوع إعادة الهيكلة المطلوبة (مالية، محدودة أو شاملة ) .

### ٦-٨-٥-١ معايير الاختيار

يجب أن تقوم معايير اختيار الشركات المرشحة لإعادة الهيكلة علي أساس مجموعة مؤشرات لقياس درجة الكفاءة الاقتصادية والإدارية والقدرة المالية للشركة التى تمكنها من الاستمرار، والمؤشرات المقترحة هى :

● الدخل السلبى أو المنخفض للتشغيل والعائد علي رأس المال المستثمر .

● الخسائر المتراكمة الضخمة .

● القيمة الصافية السلبية أو المنخفضة للشركة

● انخفاض إنتاجية العاملين ومشكلات العمالة الزائدة

● المستويات العالية للمتأخرات

● رأس المال العامل السلبى أو المنخفض

● كبر نسبة الدين للأسهم

● دوران Turnover المخزون المنخفض .

● عمليات واجهة Front Operations لتدفقات نقدية سالبة

### ٦-٨-٦ برنامج إعادة الهيكلة السنوي

يمكن للشركات التابعة بل يتحتم عليها أن تتخذ إجراءات كثيرة لإعادة الهيكلة . إلا أن هناك حالات تكون فيها مساعدة الشركة القابضة و مكتب قطاع الأعمال العام ضروريتين. وبناء علي ذلك من الضرورى لهذه المجموعة وضع قائمة بأولويات الشركات المرشحة. وهى تلك الشركات التى تعاني من المشكلات الأكثر حدة والتى تنعكس فى :

- خسائر كبيرة جارية ومتراكمة Cumulative .
- وجود عدد كبير من العمالة الزائدة و/ أو .
- أصول ثابتة كبيرة غير مستغلة .

إلا أن التحليل الأولى يبين أن هناك فرصة جيدة لاستعادة استمرارية الشركات التابعة عن طريق إعادة هيكلتها. إن المناقشات القائمة علي أساس دراسة الشركة يجب أن تدور بين مكتب قطاع الأعمال العام والشركات القابضة، وبين الشركات القابضة والشركات التابعة للاتفاق علي قائمة بأسماء الشركات المرشحة لإعادة الهيكلة وعلي أسماء الشركات التى لها الأولوية. ويقوم مجلس إدارة كل شركة قابضة بإعداد برنامجه السنوى لإعادة الهيكلة. وتمثل هذه البرامج أساس البرنامج السنوى لإعادة الهيكلة لمكتب قطاع الأعمال العام .

وتعتمد هذه البرامج السنوية علي الموارد المتاحة وعلي قدرات الشركات القابضة ومكتب قطاع الأعمال العام فى تنظيم إعادة الهيكلة والإشراف عليها .

### ٦-٨-٧ التقسيم إلى مراحل Phasing والتوقيت Timing

مجلس إدارة الشركة التابعة مسئول عن ضمان تنفيذ الدراسة بطريقة جيدة فى زمن مناسب ، وهو الذى يصدر القرارات بشأن الخبرات المطلوبة وتحديد مسئوليات الفريق الاستشارى Consulting Team وإعداد الاختصاصات (بالنسبة للدراسة) ويجب أن تطلع الشركة القابضة على مسودة الاختصاصات Terms of Reference Draft والتشكيل المقترح للفريق الاستشارى . وتشمل عملية إعادة الهيكلة المراحل التالية :

**مرحلة ١ :** إجراء دراسة لإعادة الهيكلة تغطى :

( أ ) تحليلاً عميقاً للآتى :

- بنية المزيج السلعى / السوق Product / Market Mix والسياسات التسويقية
- التكنولوجيا والتسهيلات والمدخلات Inputs وتكاليف الإنتاج
- الإدارة والتنظيم.
- القوة العاملة .
- الإطار القانونى واللوائح .
- تحليلاً مالياً .
- تأثير حالة الاقتصاد علي المشروع .

(ب) استراتيجية وخطة إعادة الهيكلة لاستعادة قدرة الشركة علي الاستمرار فنيا واقتصاديا وماليا. وعلي الخطة أن تشمل الآتى:

- خيارات واقعية لإعادة الهيكلة المالية .
- مقترحات بشأن الجوانب الأخري من الهيكلة الشاملة .
- تقييم التكاليف Cost Evaluation وخطة تمويل إعادة الهيكلة الشاملة .
- و تصورات تتعلق بالنواحى المالية Financial Projections

**مرحلة ٢ :** تقييم إستراتيجية و خطة إعادة الهيكلة بواسطة مجلس إدارة الشركة التابعة

**مرحلة ٣ :** موافقة مجلس إدارة الشركة القابضة و الجمعية العمومية General Assembly للشركة التابعة وتقرير مكتب قطاع الأعمال العام بالنسبة لإعادة الهيكلة الكبيرة. ويجب تصميم إستراتيجية مناسبة تتعلق بالصفقة الشاملة Package لإعادة الهيكلة المالية وتمويل بعض المستلزمات الأخري لإعادة الهيكلة ، ويجب أن تحدد الشركات القابضة اشتراكها المالى فى العملية٠ و أثناء عملية المراجعة Review يجب أن يتم التشاور مع كل الإطراف المعنية على كل اتفاق مبدئى على خيارات إعادة الهيكلة و قضايا القوة العاملة و التمويل .

**مرحلة ٤ :** يجب أن يتم التفاوض مع جميع من له صله بعملية إعادة الهيكلة مثل اتحادات العمال ، والبنوك ، و الموردين ، و المساهمين الآخرين. ثم يتم وضع مسودة برنامج تفصيلى لإعادة الهيكلة وجدول زمنى Timetable توافق عليه كل الأطراف ، و الجمعية العمومية للشركة القابضة.

**مرحلة ٥ :** بمجرد موافقة الجمعية العمومية للشركة التابعة على برنامج إعادة الهيكلة يجب أن ينفذ البرنامج تحت مسئولية مجلس إدارة الشركة التابعة ، و تشرف على ذلك الشركة القابضة و يجب أن ترسل الشركة القابضة إلى مكتب قطاع الأعمال تقارير دورية عن سير العمل بالنسبة لعمليات إعادة الهيكلة الكبيرة ٠

ويستغرق الوقت المطلوب لإتمام المراحل من ١ إلى ٤ حوالى ستة أشهر بالنسبة لإعادة الهيكلة المحدودة و يمكن أن يكون الوقت أطول بالنسبة لإعادة الهيكلة الأكثر شمولاً٠ والهدف هو الإنجاز فى أسرع وقت ممكن ٠ ويجب اتخاذ ( إجراءات طارئة) مناسبة لتفادى المزيد من التدهور فى أحوال الشركات التابعة كلما تأخر برنامج إعادة الهيكلة ٠

### ٦-٨-٨ إعادة الهيكلة المالية

إن كثيراً من المشكلات التى تعانى منها شركات القطاع العام فى مصر هى أصلاً مشكلات مالية ٠ وهذا هو السبب فى أن إعادة الهيكلة المالية تعتبر أحد المكونات الهامة للبرنامج ، والفقرات التالية شرح للعملية .

#### ٦-٨-٨-١ الانضباط المالي Financial Discipline

استفادت بعض شركات القطاع العام من القروض مقابل أسعار فائدة منخفضة من بنك الاستثمار الوطنى ومن دعم موازنة الدولة، فقد اقترضت تلك المشروعات أموالاً لأجل متوسط لتمويل استثماراتها . و قد اتخذت الحكومة حاليا إجراءات تصعب من الضوابط السهلة للموازنة Soft Budget Constraints. فأى قرض جديد يستلزم ضمانا صريحاً من الدولة يجب أن يحصل على موافقة وزير المالية .

والمؤشرات التالية تميز مشكلات التشغيل ، و المشكلات المالية الحالية فى عدد من شركات القطاع العام :

- دخل التشغيل السلبى أو المنخفض و العائد المتدنى على الأصول .
- القيمة الصافية السلبية أو المنخفضة بسبب الخسائر الكبيرة المتراكمة .
- المستويات العالية للمتأخرات لبنوك القطاع العام و دائنين آخرين .
- ارتفاع نسبة الدين/ للأسهم، و الموقف الضعيف بالنسبة للسيولة Liquidity Position .

إن الانضباط المالى على مستوى الشركة التابعة هو المسئولية الرئيسية للشركة القابضة وعلى الحكومة ، و قطاع البنوك أن يدعما جهود الشركة القابضة فى هذا الشأن ٠ فعلى الشركة القابضة أن تتبع عدداً من المبادئ فى سياستها ومنها:

- يجب عليها أن تعمل على تعظيم أرباحها وقيمة محافظها .
- يجب ألا تمد الشركات التابعة بالدعم Subsidy المباشر أو غير المباشر .
- يجب ألا تسمح بالدعم المتبادل Cross-subsidies من خلال أسعار التحويل Transfer Prices أو الاشتراك المتبادل فى الأسهم Cross Equity Participation أو غيرها بين الشركات التابعة لنفس الشركات القابضة ٠
- يجب أن تحصل الشركات التابعة على تمويل لديونها فى سوق رأس المال بشروط السوق ٠
- يجب أن تتم الاستثمارات فى العمليات الجديدة عن طريق الشركة القابضة فقط كجزء من خطط إعادة هيكلة الشركات التابعة .
- لتمويل عن طريق الأسهم Equity Financing هو الطريق الطبيعى للشركات القابضة لتمويل شركاتها التابعة ٠ ويتم تخصيص أموال الأسهم بكفاءة بين شركاتها التابعة على أساس العائد المتوقع الأعلى ٠

إلا أنه كاستثناء نادر لذلك ولأسباب تتعلق بإعادة الهيكلة فقط يمكن للشركة القابضة أن تقرض شركاتها التابعة أو تضمن قروضها لدى البنوك ٠ لكن يجب أن يقتصر ذلك على فترة إعادة الهيكلة وأن يكون مستنداً إلى خطة إعادة هيكلة يتضح منها قدرة الشركة على الاستمرار.

### ٦-٨-٨-٢ عملية إعادة الهيكلة المالية

لن يتم إعادة الهيكلة المالية كإجراء للإنقاذ إلا على أساس خطة يتضح منها قدرة الشركة التابعة على الاستمرار، وتكون أهداف إعادة الهيكلة المالية هى :

● استعادة هيكل مالى مناسب كافى بالنسبة للسيولة .

● تخفيض الدين إلى الحد الذى يتناسب مع قدرة المشروع على خدمته .

وعلى المقاييس التى يجب الوصول إليها لتحقيق هذه الأهداف أن تكون :

● نسبة الدين / الأسهم المناسبة .

● رأس المال العامل Working Capital الكافى .

● تكون نسبة تغطية الدين [١] مناسبة .

### ٦-٨-٨-٢-١ أدوات إعادة الهيكلة المالية

عند تصميم عملية إعادة الهيكلة يمكن استخدام عدد من الأدوات حسب كل حالة :

■ **إعادة جدولة الديون Debts Rescheduling أو إسقاطها**

ويمثل هذا جزءاً عظيم الأهمية لأى عملية إعادة هيكلة مالية عن طريق المفاوضات مع الدائنين. إلا أنه يجب مناقشة الحل الشامل بين الحكومة و قطاع البنوك فيما يتعلق بمبادئ إعادة الجدولة و الجزء من الخسائر الذى سيتحمله البنك والسرعة التى يجب السير بها لإسقاط الديون .

وعند تصميم صفقات التخفف من الديون Debt Relief فإن الوصول إلى انضباط مالى Financial Discipline هدف هام . ولهذا يجب أن يقتصر تخفيف الديون على مبلغ كاف لاستعادة قدرة الشركة المالية على الاستمرار .

■ **مقايضات الدين /الأسهم Debt / Equity Swaps**

يتحول الدائنون فى هذه العملية إلى ملاك عن طريق تحويل دينهم إلى أسهم . وتقييم المشروع العام شرط يسبق عملية المقايضة ، و على الرغم من وجود حدود قانونية لعملية المقايضة إلا أنه يجب تشجيعها للأسباب التالية :

● يمكنها أن تساعد على استعادة قاعدة الأسهم فى المشروع The Equity Base of the Enterprise .

---

(١) وتعرف بأنها الربح بعد خصم الضريبة + الفائدة والإهلاك Depreciation مقسوماً على الفائدة + القيمة الأصلية التى تدفع من الدين عن السنة.

- يمكنها أن تسمح للبنوك الدائنة أن يكون لها ممثلون فى مجلس إدارة المشروع يقومون بإسداء النصح أثناء عملية إعادة الهيكلة ٠
- يمكن استخدام بيع الأسهم نتيجة عملية إعادة الهيكلة الناجحة للبدء فى عملية الخصخصة.

■ **الحقن بأرصدة الأسهم الجديدة**

يجب أن تشترك الشركات القابضة فى الصفقة الشاملة لإعادة الهيكلة المالية عن طريق الحقن بأسهم جديدة ٠ ويمكن للشركات التابعة الأخري أن تشترى جزءاً من الأسهم الجديدة حسب الشروط المذكورة بأعلي والمتعلقة بمبادئ السياسة المالية للشركات القابضة ، وهذا مسموح به فقط لأغراض إعادة الهيكلة ، وليس كسياسة عامة .

■ **إعادة تقييم الأصول**

يمكن تخفيض القيمة الاسمية لبعض الأصول الثابتة ( الأرض و المبانى - وإلى حد ما- المعـــــدات Equipment ) و يمكن أن تمتص إعادة تقييم الأسهم هذه جزءاً من الديون المتراكمة٠ إلا أن ذلك ليس ممكناً طبقاً لمعايير المحاسبة المصرية إلا إذا تغير الوضع القانونى للشركة ، وتحتاج هذه القضية إلى دراسة لتحديد التغييرات التى أحدثها السماح بإعادة تقييم الأصول فى ظل ظروف خاصة ٠

■ **تحصيل المستحقات Receivables**

تحظى هذه القضية بأولوية كبرى لتوليد Generate النقدية ٠ و يجب على الأطراف المعنية أن تضع جدولاً لتسوية المتأخرات Arrears .

**٦-٨-٩ إعادة الهيكلة الشاملة Comprehensive**

فى كثير من الحالات لا تكون إعادة الهيكلة المالية كافية لاستعادة قدرة شركات القطاع العام على الاستمرار ، و هنا تكون إعادة الهيكلة الأكثر شمولاً أمراً ضرورياً ، و فى هذه الحالات يجب وضع إستراتيجيات و خطط إعادة الهيكلة لاستعادة قدرة شركات القطاع العام على الاستمرار فنياً و اقتصادياً ومالياً ٠

### ٦-٨-٩-١ الإستراتيجية

يجب أن تهدف إستراتيجية إعادة الهيكلة إلى التحقق ما إذا كان من الممكن للمشروع أن يستمر بطريقة اقتصادية أو إذا كان من الممكن تحسين أداءه لجعله اقتصادياً • وفى إطار هذا الهدف يتم تقييم كل خط إنتاج على أساس قدرته التنافسية ( السعر والجودة والخدمة) ونصيبه من السوق و هيكل التكاليف و ربحيته ( العائد على رأس المال المستثمر) .

- فإذا كان من الممكن استعادة القدرة التنافسية ، و الربحية لخط من خطوط الإنتاج بتكاليف منخفضة نسبياً وخلال زمن معقول يمكن القيام بعملية إعادة هيكلة هذا الخط •
- إذا لم يكن من الممكن استعادة القدرة التنافسية ، و الربحية لخط من الخطوط لأسباب تتضمن تدنى جودة المنتجات ، و التكنولوجيا العتيقة Obsolete ، و تكاليف الإنتاج المرتفعة وعدم استغلال الطاقات الإنتاجية يجب أن يتوقف الإنتاج و يتوقف المصنع والمعدات.

إلا أنه إذا استطاعت الدراسة التعرف على منتجات أو أسواق تستخدم التسهيلات Facilities الموجودة بالمشروع و الخبرة Know-how و العمالة و الإدارة يجب أن يكون العائد على استثمار رأس المال المطلوب لخطوط الإنتاج الجديد كافياً • و يجب أن تكون تكاليف إعادة الهيكلة متناسبة مع قدرات الشركة المالية •

### ٦-٨-٩-٢ المحاور الرئيسية لإعادة الهيكلة الشاملة

إن إجراءات إعادة الهيكلة تشمل ثلاثة محاور عادة ما تدعم الإستراتيجيات التى توضع للمنتجات والأسواق الجديدة :

■ **إعادة الهيكلة المادية Physical Restructuring**

فى معظم الحالات ننصح بمراعاة ما يلى :

- تخفيض التكاليف ، و إجراءات زيادة الإنتاجية ، و رفع كفاءة الطاقة Energy Efficiency والصيانة ، و مراقبة الجودة • فمن شأن هذه الإجراءات رفع الكفاءة الاقتصادية .

- إعادة تأهيل أو استبدال Replacement المعدات العتيقة بأخري جديدة. و يجب المقارنة بين هذين البديلين Alternatives على أسس اقتصادية قبل إتخاذ القرار .
- إدخال التكنولوجيا الحديثة : قد يتضمن ذلك تغيير خط معدات بالكامل و يجب أن يكون ذلك مبرراً على أسس إستراتيجية و اقتصادية فى نفس الوقت
- نقل تسهيلات الإنتاج إلى مواقع أخرى ، ويجب بحث هذا الأمر للاستفادة من المزايا الضريبية ، و الدخول إلى أسواق ودعم البنية الأساسية ، و العمل بالاشتراك مع آخرين Manufacturing Synergies أو بيع أراضى ذات قيمة.
- تحديد وبيع الأصول العاطلة Idle وغير الاقتصادية • فكثير من المشروعات لديها أصول غير لازمة أو غير مستغلة يمكن بيعها لتوليد النقدية •

**■ الإدارة والتنظيم**

إن تحسين إدارة وتنظيم شركات القطاع العام تمثل عنصرا رئيسيا لنجاح أي عملية لإعادة الهيكلة. كما يجب الاهتمام كثيرا بتقييم مؤهلات الإدارة والقيادة والتعامل بعناية مع القضايا التنظيمية ومن بينها التخلص من المركزية وإنشاء مراكز للتكاليف والأرباح .

**■ القوة العاملة**

يجب وضع خيارات لإعادة الهيكلة لكل قطاع من قطاعات القوة العاملة تغطي مهارات القوة العاملة وخبراتها ومؤهلاتها وتعويضها ، ويجب أن تتعامل خطط إعادة الهيكلة مع القضايا الحساسة الآتية :

**أولاً: العمالة الزائدة Redundancy**

يمكن أن تكون تكاليف العمالة الزائدة Over-employment مرتفعة جدا علي شكل تكاليف مباشرة ومعونات منخفضة Poor Morale وإنتاجية متدنية ومنتج قليل الجودة . ولذلك يمكن التعامل مع قضايا العمالة الزائدة من خلال مجموعة متنوعة من البرامج ذات المنحى الاجتماعي Social-oriented مثل :

- مشروعات التقاعد المبكر Early Retirement Schemes

- إعادة توزيع العاملين بين الشركات التابعة الأخري كلما كان ذلك ممكنا من الناحية الاقتصادية
- المدفوعات التى تتم مقابل ترك الخدمة: يجب تقديم مرتبات أكبر وحوافز أكثر للاحتفاظ بالعاملين المؤهلين أثناء تنفيذ مشروعات ترك الخدمة اختيارياً. إن الوفرة الناتجة عن تخفيض العمالة ستساعد علي تحقيق ذلك الهدف.
- برامج إعادة التدريب ويجب أن تركز عليٰ الأماكن ذات الحاجة العاجلة أو المناطق التى يتوقع أن تطلب ذلك .

## ثانياً: شراء الموظفين للوحدات Employee Buy-out

- يجب وضع برامج تسهل شراء الموظفين لورش أو جراجات أو وحدات نقل صغيرة. ويمكن للصندوق الاجتماعى للتنمية وبنك التنمية الصناعية المصرى The Egyptian the Egyption Industrial Development Bank ومؤسسة ضمان الائتمان The Credit Guarantee Corporation أن يساعدوا فى مجال التنمية الإدارية وفي تمويل عمليات الشراء .

## ثالثاً: التعويض Compensation

من الضرورى عند تصميم برامج إعادة الهيكلة تحسين سياسة التعويضات والحوافز الحالية لرفع كفاءة أداء العاملين والمديرين ، والوصول إلي قدرة الشركة الاقتصادية على الاستمرار ، والقانون ٢٠٣ يجعل ذلك ممكنا لأنه يلغي الشروط المتعلقة بالأجور الموحدة Uniform Wages .

## رابعاً: التدريب

هناك حاجة لإعداد برنامج شامل لتنمية القوي العاملة بهدف:

- التعويض عن أوجه القصور التى تم تشخيصها من خلال تحليل القوي العاملة .
- مصاحبة إجراءات إعادة الهيكلة فى التسويق والإنتاج والتكنولوجيا ونظم الإدارة والتنظيم .

ويقوم مكتب قطاع الأعمال العام بتصميم برامج تدريب للمديرين لرفع بعض مهاراتهم الوظيفية. ومما لا شك فيه أن التنسيق بين واضعي هذه البرامج ، و مخططي إعادة الهيكلة سيكون مفيداً ، فمن الممكن أن يستعين مخططي إعادة الهيكلة ببرامج تدريب مكتب قطاع الأعمال العام أو يطلبوا تصميم برامج خاصة لتدريب المديرين في موقع من المواقع أو برامج معينة تنصب علي نوع العمل الذى تقوم به الإدارة الوسطى أوالعمال .

### ٦-٨-١٠ تكاليف إعادة الهيكلة

يمكن أن تشكل التكاليف الإجمالية لإعادة الهيكلة المالية وإعادة توزيع القوة العاملة وتعويضات إنهاء الخدمة عقبة فى سبيل إعادة الهيكلة الناجحة ، لذلك أوصت المجموعة الأولي من الإرشادات الصادرة فى ١٩٩٣ بإنشاء صندوق لإعادة هيكلة شركات القطاع العام يتم الحصول علي موارده من خلال مساعدة المتبرعين Donors Assistance وكجزء من حصيلة الخصخصة . والصندوق هو مصدر التمويل الأساسى لتكاليف إعادة توزيع الموظفين وتعويضات ترك الخدمة والديون من قبل البنوك والدائنين ، ويمكن استخدام موارد الصندوق بعد موافقة الوزير المختص فى برنامج إعادة الهيكلة القائم علي أساس خطط تفصيلية كما يمكن للصندوق أيضا أن يقدم العون فى حالة التصفية إذا لم تغط حصيلة تصفية الأصول تكاليف إعادة توزيع الموظفين وإنهاء الخدمة.

وقد أوضحت إرشادات ١٩٩٦ أيضا أنه يمكن استخدام حصيلة تحويل الملكية إلي القطاع الخاص ومبيعات الأصول فى إعادة الهيكلة المالية والفنية لكن بعد موافقة وزير المالية. كما يمكن استخدام المسحوبات Withdrawals من الشركات القابضة فى بعض الحالات لكن ذلك يتطلب موافقة الوزير وموافقة لجنة مجلس الوزراء على الخصخصة .

### ٦-٨-١١ معايير استحقاق Eligibility Criteria المساعدة على إعادة الهيكلة

وضعت الحكومة المصرية العديد من القواعد المؤهلة للمساعدة الفنية أو المالية.

#### ٦-٨-١١-١ استحقاق المعونة الفنية

لكى تستحق الشركة التابعة للمعونة الفنية من مكتب قطاع الأعمال العام يجب أن تكون

مدرجة بقائمة الشركات ذات الأولوية فى الترشيح . ويجب أن يكون هناك قرار رسمي من مجلس إدارة الشركة التابعة والجمعية العمومية يدخل بموجبه المشروع عملية إعادة الهيكلة.

وعلى الطلبات التى تقدم لمكتب قطاع الأعمال العام للحصول على المساعدة الفنية أن تتضمن تحليلا موجزا لوضع الشركة التابعة ماليا وتشغيليا والمشكلات الرئيسية التى تواجه الشركة وحاجتها لإعادة الهيكلة والمزايا المتوقعة لذلك، كما يجب أن يحدد مجال الدراسة Terms of Reference نطاق العمل والخدمات التى يجب أن يقوم بها الاستشاريون والنتائج الملموسة المتوقعة وخطة عمل زمنية .

وبعد موافقة مدير مكتب قطاع الأعمال العام علي هذه الطلبات يمكن تقديم المعونة باختيار الاستشاريين والتعاقد معهم . ويحدد خطاب التفاهم Letter of Understanding بين مكتب قطاع الأعمال العام والشركة القابضة / التابعة الخدمات التى سيقدمها الاستشاريون والتزامات الشركة القابضة أو التابعة متضمنة الطرق الممكنة لاسترداد قيمة التكاليف .

### ٦-٨-١١-٢ استحقاق المساعدة المالية

ولكى تستحق الشركة التابعة العون المالى من الشركة القابضة أو الحكومة مباشرة أو عن طريق صندوق إعادة الهيكلة يجب أن تستوفي الشروط التالية :

- يجب أن تبين دراسة إعادة الهيكلة أنه يمكن للشركة تحقيق القدرة الاقتصادية والمالية علي الاستمرار إذا ما تم تنفيذ خطة إعادة الهيكلة .
- أن يكون مجلس إدارة الشركة القابضة ، ومكتب قطاع الأعمال العام قد اطلع علي استراتيجية وخطة إعادة الهيكلة بالنسبة لإعادة الهيكلة الرئيسية ، وأن يوافق عليها مجلس إدارة الشركة التابعة والجمعية العمومية .

### ٦-٨-١٢ التصفية

عندما تنتهى دراسة إعادة الهيكلة إلى أنه لا يمكن استعادة القدرة الاقتصادية للشركة التابعة علي الاستمرار مقابل تكاليف معقولة يجب النظر فى تصفية هذه الشركة ، ويجب أن

يصدر التوجيه من مجلس إدارة الشركة القابضة ويصدر قرار من الجمعية العمومية للشركة التابعة حول ما إذا كانت الشركة ستصفي .

– فإذا قررت الجمعية العمومية عدم تصفية الشركة عليها أن تقدم الأسباب وأن تحدد البدائل التى يمكن الأخذ بها.

– وإذا قررت الجمعية العمومية تصفية الشركة ، وجب الالتزام بنصوص القانون ١٥٩ (المواد من ١٣٧ إلي ١٥٤ ) والقانون ٢٠٣ ( المادتان ٣٨ , ٣٩ ) وعلي الجمعية العمومية أن:

– تصدر قرارا بالتصفية .

– تعيين مصفيا ( أو أكثر ) وتحدد مكافآتهم .

– تحدد الوقت الذى تنتهى فيه عملية التصفية .

– تحدد طريقة بيع أصول الشركة التابعة .

ويجب إدارة عملية التصفية بعناية ويقظة مقابل تكاليف معقولة ، وأن تهدف العملية إلي حماية مصالح جميع الأطراف المعنية سواء الموظفون أو الدائنون أو المساهمون .

ولكى نقوم بالتصفية بشكل جيد علينا التعامل مع بعض القضايا المعينة وهي :

- **مؤهلات المصفى**

إن تعيين مصفين غير مؤهلين Unqualified أو غير مستقلين Non - Independent يمكن أن يؤخر عملية التصفية ويزيد من تكاليفها بشكل كبير، لذا فإننا ننصح بشدة أن يشرف علي عملية التصفية مصف محترف.

وعلى مكتب قطاع الأعمال العام أن يحدد نطاق مسئولية المصفين ويحدد مؤهلاتهم وأن يعد سجلاً بالمصفين المؤهلين لكى تستعين بهم الشركات القابضة والشركات التابعة. وبمجرد تعيين المصفي عن طريق الجمعية العمومية يجب أن يقوم بعمله طبقا للقانون . فعند بيع أصول الشركة التابعة عليه اختيار أنسب الطرق ويمكنه أن يطلب النصح من الشركة القابضة والمتخصصين فى مكتب قطاع الأعمال العام إذا لزم الأمر .

■ **قضية الإفلاس Bankruptcy Issue**

يمكن للدائن –فى ظل القانون الحالى– أن يرفع قضية إفلاس أثناء عملية التصفية وهذا

من شأنه أن يعطل العملية بكاملها ويزيد من تكاليف التصفية ، ولكى نتفادي مثل هذه المشكلات يمكن تعيين لجنة تصفية بواسطة الجمعية العمومية تضم ممثلين عن الدائنين والمساهمين مهمتها الإشراف علي المصفي ، وعلي عملية التصفية للحفاظ علي مصالح الأطراف المعنية .

■ **قضية العمالة**

طبقاً للقانون ١٣٧ سوف ينتج عن تصفية الشركة التابعة إنهاء جميع عقود التوظيف القائمة (المادة ٢/٩ ) إلا أنه يجب الوفاء بالالتزامات تجاه الموظفين قبل التصفية (المادة ١/٩) وعلي المصفي أن يرسل المذكرات بشأن إنهاء عقود التوظيف وهذا الإجراء عادة لا ينفذ لأسباب اجتماعية واقتصادية. ومن الضرورى – بناءً علي ذلك – إعداد خطة لإعادة توزيع الموظفين أو إنهاء خدمتهم فى وقت مبكر بقدر الإمكان. كما ننصح أيضا باستشارة اتحادات العمال حول هذه العملية .

ولا يجب القيام بعملية إعادة توزيع العاملين بين الشركات التابعة للشركات القابضة إلا إذا كان ذلك مبررا علي أسس اقتصادية ومالية وأسس تتعلق بالعمالة .

### ١٣-٨-٦ ملاحظات حول برنامج إعادة الهيكلة المصرى Egyptian Restructuring Programme

على الرغم من أن برنامج إعادة الهيكلة المصرى المعلن يتناول كثيرا من أوجه إعادة الهيكلة إلا أن البرنامج ينقصه المدخل الشامل لخطة متكاملة . فالبرنامج عام إلي حد ما ، ويقدم خطوطاً إرشادية فى التعامل مع مشكلة إعادة الهيكلة ، ويقدم أيضاً خيارات للتعامل مع المشكلات لكنه قاصر عن تقديم خطة عمل . كما تنقصه أيضا التفصيلات المتعلقة بكيفية التعامل مع المشكلات مثل قضايا الديون السابقة والمخزون المتراكم والعمالة. إنه يشبه المستند الأكاديمى الذى يوضح الخطوات خطوة خطوة أكثر من كونه برنامجا يهدف إلى تحقيق مهمة محددة وغاية موضوعة . كما أن برنامج إعادة الهيكلة المصرى لا يتعامل بشكل كاف مع كثير من المشكلات الشائعة والتى تتسبب فى انخفاض أداء شركات القطاع العام ومن

أمثلة هذه المشاكل : التدخل الحكومى فى الأعمال اليومية للشركات ، والأهداف غير الاقتصادية للقطاع العام ، وكثرة أجهزة الرقابة والإدارة غير الناجحة للسيولة ، وضرورة وضع معايير لاختيار المديرين .

ويمكن أن يكون السبب وراء هذا المدخل العام للبرنامج أن الحكومة لا تريد أن تلعب دورا نشطا فى إعادة الهيكلة. فالبرنامج يقرر أنه يفضل – كمبدأ عام – أن يقوم المشتري بعملية إعادة الهيكلة إلا أن هذا من شأنه – دون شك – أن يخفض من سعر البيع بل ويجعل البيع فى حالات كثيرة مستحيلاً. ولذا يجب مقارنة تكاليف إعادة الهيكلة بالمكاسب الناتجة عن الإصلاح بالنسبة لتسويق شركات القطاع العام، ويمكن أن يكون من المفيد لجميع الأطراف حل المشكلات الشائعة .

كذلك ينقص برنامج إعادة الهيكلة نظام إشراف يشمل الشركات المحتاجة إلي الإصلاح والي أي مدي تم تنفيذ البرنامج و الموقف علي وجه التحديد فى الشركات المعنية .

وهناك جانب آخر من البرنامج فى حاجة إلي إعادة نظر وهو إعطاء أولوية إعادة الهيكلة للشركات ذات المشكلات الأكثر حدة إذ أنه في كثير من الحالات يكون من الواجب تصفية هذه الشركات لا إعادة هيكلتها . إن المبالغ الطائلة اللازمة لإعادة هيكلة شركة ما تحقق خسائر متراكمة ضخمة يمكن أن تنفق – بشكل أكثر حكمة – على عدد قليل من الشركات الأخرى التى يسهل إعادة هيكلتها . وهذه القضية تحتاج إلى المزيد من البحث .

ويقارن الجدول التالى أكثر العوامل شيوعاً والتى تهدف إليها البرامج الناجحة لإصلاح شركات القطاع العام المذكورة فى القسم ٦-٦ بالوضع فى مصر.

## جدول ٦-٢ : مقارنة بين العناصر الأكثر شيوعا في برامج إصلاح المشروعات وبرنامج إعادة الهيكلة المصرى

| العناصر الأكثر شيوعاً في برامج الإصلاح الناجحة | الحالة المصرية |
|---|---|
| • إدخال صفات الشركة الحديثة Modern Corporation إلى شركات القطاع العام بغرض تحقيق أهداف اقتصادية | لا يبدو بشكل واضح إدخال صفات الشركة الحديثة بغرض تحقيق الأهداف الاقتصادية كهدف عام لبرنامج إعادة الهيكلة المصرى، بل تذكر إجراءات عامة لإعادة الهيكلة المادية والمالية كخطوط إرشادية. |
| • إدخال المنافسة من مصادر القطاع الخاص الدولية وبين شركات القطاع العام في أسواق المنتجات والعمالة. | برنامج الخصخصة بأكمله موجه نحو إدخال مزيد من المنافسة على المستوى الوطنى. إن عزل الاقتصاديات المختلفة لم يعد ممكنا وأصبح تعريض شركات القطاع العام للمنافسة الدولية أمرا حتميا بسبب تنظيمات وظروف السوق الحديثة (مثل الجات GATT). |
| • تخفيض الدعم المالى المباشر وغير المباشر من الحكومة للمشروعات العامة. | ليس هناك ذكر لأى دعم حكومى مباشر أو غير مباشر للمشروعات العامة فى البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة. إذ يذكر البرنامج فقط دعم الشركات القابضة للشركات التابعة مانعاً له، إلا فى حالات خاصة جدا. وعلى الرغم من أن الحكومة قد أعلنت فى حالات عديدة مختلفة (الأهرام ، ٢٤ يناير ١٩٩٦) عن تخفيضات فى الدعم المباشر للمشروعات العامة فان الحقيقة المعروفة جيدا هى أن معظم شركات القطاع العام لا تزال تتمتع بمبالغ كبيرة من الدعم غير المباشر (مثل المواد الخام منخفضة التكاليف والكهرباء والمياه التى تقدم بأقل من أسعارها). وهناك أيضا الكثير من المنتجات تحظي بدعم مباشر |

| | |
|---|---|
| | (مثل الأغذية والأدوية) . وفى الحقيقة وحتى ٢١ نوفمبر ١٩٩٨ لا يزال دكتور عاطف عبيد وزير الأعمال العامة يصرح بأن الدعم المباشر للمنتجات الأساسية والدعم غير المباشر للمنتجات المختلفة للمشروعات العامة سيستمران لسنوات قادمة (الهوارى وآخرون ٢١نوفمبر، ١٩٩٨) . |
| • إصلاح القطاع المالى بما فى ذلك تطوير اللوائح الرشيدة ونظم الإشراف المصرفى لكى يصبح القطاع المالى قادرا على تقديم الحوافز الخارجية اللازمة ونظام أكثر صرامة Discipline. | واجه برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى هذه المشكلة إلى حد كبير (الفصل الثانى) . |
| • فصل دور المالك (أى الحكومة) عن الإدارة اليومية للمشروعات العامة وفى نفس الوقت تخفيض عدد المستويات البيروقراطية Bureaucratic Layers بين الشركة والحكومة إلى الحد الأدني ، مثل السماح– فى دولة كبيرة – للهيئات الإقليمية أن تمثل هى نفسها مصالحها دون تدخل من الحكومة المركزية. | إن فصل دور الحكومة عن إدارة العمل اليومى بشركات القطاع العام وإعطاء المديرين قدرا أكبر من الاستقلال More Autonomy قد أعلن كأحد الأهداف الرئيسية للخصخصة. إلا أنه لا يزال هناك –على المستوى العملي– قدر كبير من التدخل (على سبيل المثال فى القضايا المتصلة بالعمالة وتعيين الإدارة العليا وتسعير المنتجات وتحديد المزيج السلعى وأولويات التجديدات ) . وأيضا رغم أن عدد مستويات صنع القرار قد خفض فى نواح كثيرة إلا أنه لا يزال يوجد الكثير من المستويات فى أمور مثل التقييم والبيع. |
| • إخراج الأعمال غير الجوهرية Non-core Businesses من شركات القطاع العام. | لم يذكر هذا مباشرة فى البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة إلا أنه تم فعلا إخراج حالات قليلة وبيعت وحدات منفصلة كأصول منفردة أو مشروعات مستمرة مثل فندق شيراتون. |
| • تحويل كثير من الوظائف الاجتماعية من المشروع إلى سلطات البلدية أو الحكومة المركزية. | لم يتم التحويل الكامل لكثير من الوظائف الاجتماعية للمشروع إلى سلطات الحكومة المركزية. وهذا هام بصفة خاصة بالنسبة للقضايا المتصلة بالعمالة. وعلى الرغم من إيقاف التعيينات الجديدة فى شركات القطاع العام |

| | |
|---|---|
| | فإن جميع البيانات الرسمية تؤكد أن وظائف العاملين لن تتأثر بالخصخصة مهما كانت الحاجة الحقيقية إلى القوة العاملة في الشركة. وهذا يعنى أن الوظائف القائمة ستبقى كما هى لأسباب اجتماعية فى الأساس. كما أن تسعير المنتجات يمثل أيضا منطقة تراعى فيها الأهداف الاجتماعية. |
| • إنشاء شبكة للضمان الاجتماعى تتضمن نظاما للمعاشات Pension System وخدمات للعاملين. | يذكر برنامج إعادة الخصخصة مشروعات عديدة تم تنفيذ بعضها فعلا بينما لايزال البعض الأخر تحت الدراسة (الفصل السابع). |
| • مراجعة وظائف الدولة عن طريق وضع إطار تنظيمى للملكية محايد من الناحية السياسية وذلك للمشروعات التجارية والقضاء على التشوهات (القيود على السعر) وتصحيح العوامل المثبطة (سياسة الضرائب والإدارة) بهدف تحقيق مزيد من العدالة والكفاءة. | عالج برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى كثيرا من هذه المشكلات (الفصل الثانى). |
| **على مستوى المشروع**<br>• وضع أهداف محددة جيدا للمشروعات العامة يسهل تحويلها إلى أهداف يمكن قياسها وتحقيقها.<br>• إعطاء المديرين حرية التصرف (استقلالاً كافيا) ومن ثم يكونون مسئولين عن النتائج المتحققة.<br>• اختيار الأكفاء لإدارة المشروع التجارى وإعطاؤهم مرتبات مجزية.<br>• يعتبر المديرون مسئولين عن النتائج المتحققة بما فيها المكافآت والعقوبات Sanctions . | تتركز معظم إجراءات إعادة الهيكلة على مستوى المشروع فى برنامج إعادة الهيكلة المصرى حول النواحى المالية. فتقتصر إجراءات إعادة الهيكلة بالنسبة للإدارة على تقييم مؤهلات المديرين والقادة وبعض القضايا التنظيمية التى تتضمن تبنى اللامركزية وإنشاء مراكز تكاليف وأرباح. وتذكر إعادة هيكلة التعويضات على إنها جزء من إعادة هيكلة القوة العاملة. ولم يعط برنامج إعادة الهيكلة المصرى اهتماما كافيا لتحديد أهداف الشركات بشكل جيد وربط زيادة الاستقلال بالمساءلة. |

إن مقارنة أكثر العناصر شيوعا فى برنامج إصلاح المشروعات الناجح (شيرلى ، ١٩٨٩) ببرنامج إعادة الهيكلة المصرى تبين التالى:

- واجه برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى جوانب إصلاح ضرورية كثيرة على المستوى القومى.
- لم يتعامل البرنامج مع عدد من العناصر تعاملا كافيا وتلك العناصر هى على وجه التحديد:

– إلغاء الدعم المباشر وغير المباشر للمشروعات العامة.

– فصل دور الحكومة عن إدارة العمل اليومى فى تلك المشروعات .

– تخفيض عدد المستويات فيما يختص باتخاذ القرار خاصة فيما يتعلق بالتقييم والقرارات المتصلة بالبيع .

– لم يتم تحويل الوظائف الاجتماعية للمشروعات تحويلا كاملا للسلطات الحكومية المركزية خاصة فى تسعير المنتجات وقضايا العمالة .

– لم يتم تطوير الشبكة الاجتماعية اللازمة للتعامل مع البطالة تطويراً كاملاً .

– على مستوى المشروع ، لم تعالج قضية تحديد الأهداف الواضحة والاستقلالية والمحاسبة علاجاً كافياً.

ولكى يتم تقييم فعالية البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة على المستوى العملى من المفيد أن نراجع أداء المشروعات الخاسرة ، والمشروعات ذات الأداء المتدنى بعد ست سنوات من تنفيذ برنامج إعادة الهيكلة.

## ٦-٩ هل كان برنامج إعادة الهيكلة المصري فعالا فى مواجهه الأداء المتدني للمشروعات العامة؟

سيوضح هذا القسم قليلا من المؤشرات Indicators التى تعكس نتائج تنفيذ برنامج إعادة الهيكلة فى مصر لمدة ست سنوات . ويعتمد أساساً على التقرير الذى أعده الجهاز المركزى للمحاسبات The Central Agency for Accounting and Auditing المقدم إلى مجلس الشعب

فى ١٥ إبريل ١٩٩٨ بخصوص مؤشرات الأداء المختلفة للمشروعات العامة. وجدير بالذكر هنا أن الجهاز المركزى للمحاسبات هو الهيئة الحكومية الرئيسية التى تراقب المشروعات.

ويتضمن القسم إجمالى النتائج المالية فى شركات القطاع العام الخاسرة وذات الأداء المتدنى فى السنوات المالية ٩٥ /١٩٩٤ و ١٩٩٥/٩٦ [1] ثم يقدم القسم بعد ذلك عددا من المشكلات الأكثر شيوعا والتى لا تزال موجودة فى شركات القطاع العام وهى على وجه التحديد الطاقات غير المستغلة ، والمخزون المتراكم ، والحسابات المدينة المجمدة Frozen Debit Accounts . ويحتوى كل قسم على أكثر أسباب المشكلة شيوعا كما يذكرها الجهاز المركزى للمحاسبات فى محاولة لبحث ما إذا كانت هذه الأسباب قد تم علاجها بشكل كاف فى برنامج إعادة الهيكل المصرى. وختاماً تلخص تعليقات د. عاطف عبيد (وزير قطاع الأعمال العام فى ذلك الوقت) على المشكلات المختلفة لتبين وجهه نظر الحكومة المصرية.

### ٦-٩-١ مجمل النتائج المالية للمشروعات العامة الخاسرة وذات الأداء المتدني عن السنوات ١٩٩٤/٩٥و١٩٩٥/٩٦

قسم تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات الشركات العامة منخفضة الأداء إلى خمس فئات على أساس تحقيق الربح والخسارة:

- الشركات التى كانت رابحة فى ١٩٩٤/٩٥ وأصبحت خاسرة فى ١٩٩٥/٩٦
- الشركات التى تزايدت فيها الخسائر فى ١٩٩٥/٩٦ مقارنة بسنة ١٩٩٤/٩٥ .
- الشركات التى انخفضت فيها الخسائر فى ١٩٩٥/٩٦ مقارنة بسنة ١٩٩٤/٩٥.
- الشركات التي كانت رابحة فى ١٩٩٥/٩٦ إلا أنها لا تزال تعانى من خسائر متراكمة من السنوات السابقة.
- الشركات التي يعتبر أداؤها منخفضاً رغم أنها استطاعت تحقيق أرباح فى ١٩٩٥/٩٦ وليس لديها خسائر متراكمة.

---

(١) تبدأ السنة المالية الرسمية للحكومة فى ١ يوليو وتنتهى فى ٦/٣٠ .

## جدول ٦ ـ ٣ : مجمل النتائج المالية للمشروعات العامة الخاسرة

## عن السنوات ٩٥/ ١٩٩٤ و ٩٦ / ١٩٩٥

| فئة Category المشروع العام | الرقـــم | | النتائج المالية بالمليون جنيه مصرى | |
|---|---|---|---|---|
| | ٩٦/٩٥ | ٩٦/٩٤ | ٩٦/٩٥ | ٩٦/٩٤ |
| ١ ـ مشروعات عامة كانت رابحة فى ٩٥/٩٤ وأصبحت خاسرة فى ٩٦/٩٥. | ٢٨ (٢٦) * | ١٨ | (٤١٧,٩) | |
| ٢ ـ مشروعات عامة تزايدت خسائرها فى ٩٦/٩٥ وقد عطت خسائرها المتراكمة رأسمالها وزادت فى حالات كثيرة عنه. وقد أوصى الجهاز المركزى للمحاسبات الجمعيات العمومية بتصفية هذه الشركات ولكن التوصية رفضت. | ٦٢ (٦١) * | ٤٣ | (٣٢٣٥,٩) | (١٨١٨) |
| ٣ ـ مشروعات عامة انخفضت خسائر فى ٩٦/٩٥ ويوصى الجهاز المركزى للمحاسبات ببرامج خاصة لهذه الشركات. | ٢٣ (١٨) * | ٢٣ | (٥٢٦,٩) | (٧١٨,٣) |
| مجموع فرعى | ١١٣ | ٨٤ | | |
| ٤ ـ شركات لا تزال تحتفظ بخسائر متراكمة على الرغم من أنها حققت أرباحاً فى ٩٦/٩٥ وتزيد بعض الخسائر المتراكمة عن رأسمالها أو تعادله تقريبا. | ٣٢ (٢٨) * | ٣٢ | (١٢٧,١) | (١٣٠٦)** |
| ٥ ـ شركات ذات أداء منخفض حققت أرباحاً وليس لديها خسائر متراكمة. | ١٩ (١٤)* | ١٩ | ٣٧,٥ | |
| مجموع عدد الشركات الخاسرة | ١٦٤ | ١٣٥ | | |

* مشروعات خاضعة للقانون ١٩٩١/٢٠٣ وباقى الشركات هى مشروعات عامة لا تخضع للقانون ١٩٩١/٢٠٣.

** خسائر متراكمة من سنوات سابقة.

المصدر : الجهاز المركزى للمحاسبات ـ مقدم إلى مجلس الشعب فى ١٥ أبريل، ١٩٩٨.

من الجدول السابق يمكن لنا أن نلاحظ أن :

- هناك عدد من الشركات كانت تحقق أرباحاً وتحولت إلى شركات تحقق خسائراً ٠
- زادت الخسائر فى شركات كثيرة رغم مجهودات الإصلاح .
- هناك عدد من الشركات تغطى الخسائر المتراكمة فيها تقريبا رأس المال وتزيد عليه وأوصى بتصفيتها لكن التوصية رفضت .
- بدأت الخسائر فى التناقص أو بدأت تتحول إلى أرباح فى بعض الشركات .

وهذا التقرير يكتسب أهمية خاصة حيث أنه يبين استمرار خسائر كثير من شركات القطاع العام ، رغم أن برامج الخصخصة كانت تجري لمدة عدة سنوات قبل صدور التقرير. ومن غير المفهوم لماذا استمرت هذه الخسائر ؟ و لماذا لم تتخذ إجراءات سريعة لوقفها بعد معرفة الأهمية القصوى لإيقاف هذه الخسائر التى تمثل استنزافاً للثروة القومية ؟ وعلى الرغم من أن سياسة الخصخصة تقدم خيارات متعددة بما فيها إعادة الهيكلة أو بيع أو تصفية شركات القطاع العام الخاسرة ، إلا أن القليل جدا من التغييرات قد حدثت فى حالات كثيرة. وهذا يقودنا مرة ثانية للشك فى جدية التزام الحكومة بسياسة الخصخصة و الخيارات المختلفة التى تقدمها هذه السياسة .

إن تخفيض، و منع خسائر شركات القطاع العام ، و رفع كفاءة شركات القطاع العام ذات الأداء المتدنى هى أمور هامة بلا شك ٠ فإيقاف خسائر شركات القطاع العام التى ستطرح للبيع من شأنه أن يزيد من فرص بيعها بأسعار أفضل . كما أن إيقاف هذه الخسائر فى شركات القطاع العام التى ستظل فى يد الحكومة من شأنه أن يخلص ميزانية الدولة من عبء متزايد ، أما إذا كانت التصفية هى الخيار الأفضل ، وجب إتباع هذا الخيار دون تأخير. إلا أن هناك كثيراً من العوامل التى يمكن أن تؤثر على سرعة مسيرة الإصلاح ، بعضها سياسية تتصل بالتزام الحكومة بالخصخصة ، والبعض الآخر اقتصادية تتصل بالتكاليف التى تتضمنها إعادة الهيكلة ، أو اجتماعية تتصل بالقوة العاملة و احتمال تسريح العاملين.

إن تصنيف الشركات الخاسرة الوارد فى تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات يمكن أيضا أن يكون مفيدا عند اختيار الشركات المرشحة لإعادة الهيكلة ٠ ويمكن أن يكون أساس اختيار

أولوية الترشيح للشركات التى يمثل تحقيق الخسائر فيها ظاهرة Phenomenon جـديدة، أو تلك التى تناقصت فيها الخسائر أو تحولت إلى أرباح • هذا إذا كان هدف الحكومة المصرية البدء بالحالات السهلة . و من ناحية أخري قد تفضل الحكومة المصرية البدء بالشركات ذات الخسائر الكبيرة التى تمثل عبئاً أكبر على ميزانية الدولة. و فى نفس الوقت، ليس هناك ما يبرر الاحتفاظ بالشركات التى تعادل خسائرها تقريباً رأس مالها أو تزيد عليه أو إعادة هيكلتها خاصة إذا كانت تلك الخسائر مستمرة . إن المزيد من الدراسات على أساس كل حالة على حده من شأنه أن يحدد أولوية الترشيح مع الأخذ فى الاعتبار أهداف الحكومة المصرية.

**■ الأسباب الأكثر شيوعا لاستمرار تدني الأداء كما يذكرها الجهاز المركزى للمحاسبات**

حدد تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات أيضا أهم أسباب هبوط الأداء فى شركات القطاع العام (تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات، إبريل، ١٩٨٨) وتتضمن السطور التالية ملخصا لهذه الأسباب يتبعه تقرير بتوصيات الجهاز و أخيرا تعليقاتنا :

**( أ ) أسباب تتعلق بعملية الإنتاج نفسها :**

١- تملك بعض الشركات أصولا تزيد عن حاجتها .

٢- عدم الاستغلال الأمثل Non-optimal Utilization للطاقات المتاحة.

٣ - الزيادة السنوية فى تكاليف الإنتاج كنتيجة لقرارات الحكومة .

٤- زيادة العمالة مقارنة بالمقاييس الاقتصادية الطبيعية Normal.

٥ ـ بدء العمل فى مناطق جديدة تكون الشركات غير مستعدة له .

٦- وكنتيجة لكل هذه العوامل أصبحت هذه الشركات فى وضع غير تنافسى سواء على المستوى القومى أو الدولى .

**(ب) أسباب تتعلق بتمويل الأصول :**

١- الهياكل المالية المضطربة و غير المتوازنة .

٢- تجميد مبالغ مالية كبيرة فى الاستثمار فى مشروعات مشتركة ذات أوضاع مالية ضعيفة.

٣- التأخير فى تنفيذ المشروعات .

٤- التعاقد فى بعض المهام مع مقاولين خارجيين غير أكفاء .

**(جـ ) أسباب تتعلق بتسويق المنتجات :**

١- مهارات التسويق و الإدارة المتدنية .

٢- توقف كثير من عملاء شركات القطاع العام عن دفع ما عليهم لهذه الشركات .

**( د ) أسباب تتعلق بالبيئة المحيطة Surrounding Environment**

١ ـ نقص المعلومات على المستوى القومى .

٢- العوامل الاقتصادية التى تؤدى إلى زيادة الائتمان .

٣- الزيادة فى أسعار الصرف Exchange Rates

٤ ـ الإعفاءات الضريبية tax Holidaysو المزايا المالية Privileges الأخرى التى تعطى فقط للمتنافسين فى القطاع الخاص .

**■ توصيات الجهاز المركزي للمحاسبات**

**( أ ) فيما يتعلق بالتمويل :**

١- تدعيم التمويل الذاتى بزيادة رأس المال إما بإلغاء الأصول غير اللازمة أو تنشيط تحصيل ما على العملاء من مستحقات Dues .

٢ ـ تحقيق التوازن فى الهياكل المالية بتحويل جزء من الديون أو كلها إلى أسهم وتحويل الديون قصيرة الأجل إلى ديون طويلة الأجل و إعادة جدولة بعض هذه الديون .

**(ب) فيما يتعلق بالإدارة :**

١- توصيات إستراتيجية : تحديد مستويات لكفاءة الإدارة و تطبيقها كأساس للتعيين والاستمرار فى الوظيفة و الترقية و ترشيد استخدام المواد الخام وتحسين عملية تدريب العاملين.

٢- اقتراحات بشأن التشغيل : يجب إعطاء المزيد من العناية و الاهتمام للسوق و لدراسات التسويق ، مع التركيز على دراسات التسعير Pricing Studies .

■ **ملاحظات حول التقرير**

يلخص تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات أكثر المشروعات شيوعا فى شركات القطاع العام ذات الأداء المنخفض . و برنامج إعادة الهيكلة المصرى لا يعالج هذه المشكلات الشائعة بشكل كاف . وفى نفس الوقت ليس هناك صلة بين الجهاز المركزى للمحاسبات و هو جهاز الإشراف الرئيسى على شركات القطاع العام و الهيكل المسئول عن الخصخصة أو إعادة الهيكلة مما يجعل دراسات و توصيات الجهاز غير ذات فائدة و يمكن استخدام الوقت والتكاليف استخداما اكثر ترشيدا إذا أخذت هذه الدراسات و التوصيات فى الحسبان عند تصميم وتنفيذ الخصخصة وبرامج إعادة الهيكلة.

**٦-٩-٢ مناطق المتاعب Problem Areas الأكثر شيوعاً في شركات القطاع العام**

لتوضيح المناطق التى تظهر فيها المشكلات الأساسية فى شركات القطاع العام نورد فى هذا القسم تقريراً موجزاً عن بعض الأرقام الدالة ( الجهاز المركزى للمحاسبات ، ١٩٩٨) والهدف من ذلك هو بحث ما إذا كانت المناطق ذات المشكلات قد عولجت بشكل كاف فى البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة ، أم لا ؟

**٦-٩-٢-١ طاقات الإنتاج غير المستغلة**

إن أحد الأهداف الرئيسية لبرامج الخصخصة و إعادة الهيكلة هو الاستخدام الجيد للموارد المادية والبشرية للشركات المختلفة • ويلخص الجدول التالى الطاقات غير المستغلة فى شركات القطاع العام المختلفة.

## جدول ٦-٤ الطاقات غير المستغلة فى شركات القطاع العام المختلفة فى ٣٠ يونيو ، ١٩٩٦

| الفئـــة | طاقة رأسمالية غير مستغلة | | | إجمالى الأصول الثابتة المضافة إلى المشروعات تحت الإنشاء | معدل الطاقة غير المستغلة |
|---|---|---|---|---|---|
| | الطاقة غير المستغلة | الطاقة الانتاجية تحت الإنشاء | إجمالى | | |
| | ١ | ٢ | ٣ | ٤ | ٤/٣ |
| الشركات الخاضعة للقانون٢٠٣/١٩٩١ | ٢٦١٦ | ٣٨٠٢ | ٦٤١٨ | ٤٢٩٧٩ | ١٤,٩٪ |
| مشروعات عامة أخرى | ٦٢٠ | ٩٨٤ | ١٦٠٤ | ١٦٣٥٣ | ٩,٨٪ |
| إجمالى | ٣٢٣٦ | ٤٧٨٦ | ٨٠٢٢ | ٥٩٣٣٢ | ١٣,٥٤٪ |
| الأهمية النسبية | ٤٠,٣٪ | ٥٩,٧٪ | ١٠٠٪ | — | — |

المصدر : الجهاز المركزى للمحاسبات ، مقدم إلى مجلس الشعب في إبريل ، ١٩٩٨

وكما هو واضح من الجدول تنقسم الطاقات غير المستغلة فى شركات القطاع العام إلى مشروعات غير مستغلة (٤٠,٣٪ ) و مشروعات أخرى فى حاجة إلى الإتمام أو التجهيز لتكون مستعدة للإنتاج (٥٩,٧٪) . وعلى الرغم من أن أسباب هذه الظاهرة التى تصل إلى ١٣,٥٤٪ من إجمالى الأصول ، و المشروعات تحت الإنشاء فى جميع الشركات العامة تختلف من شركة إلى أخرى ، فقد وجدنا من المفيد ذكر الأسباب الأكثر شيوعا التى وصل إليها الجهاز المركزى للمحاسبات ، لكى نعرف ما إذا كان برنامج إعادة الهيكلة يتعامل معها تعاملا كافياً أم لا ؟

أكثر الأسباب شيوعاً لوجود الطاقات الجاهزة تماما للعمل لكنها غير مستغلة :

١- عدم دقة دراسات الجدوى Feasibility Studies التى توصى بمثل هذه الماكينات Machineryوالتى ليس هناك حاجة إليها فى كثير من الحالات .

٢- الأراضى و المبانى غير المستغلة بسبب انتهاء المشروعات المتعلقة بها ، و عدم كفاية التجهيزات Preparations أو وجود نزاعات Disputes بشأنها .

٣- استيراد بعض الماكينات باستخدام المنح Grants أو الديون الخارجية دون الحاجة الحقيقية لهذه الماكينات أو اكتشاف أن تكاليف الإنتاج مرتفعة جداً .

٤- التأخير فى استخراج التراخيص و المستندات الرسمية التى تسمح ببدء العمل .

٥- وجود عيوب فنية فى بعض الماكينات أو خطوط الإنتاج .

٦- الصيانة المتدنية أو البطيئة و ندرة قطع الغيار .

٧- أزمة السيولة مما يتسبب فى تعطيل الإنتاج .

٨- عدم وجود أيدى عاملة مدربة .

٩- انخفاض جودة الإنتاج مما يؤثر علي القدرة التنافسية للمنتجات سواء علي المستوي القومى أو الدولى .

١٠- مهارات التسويق المتدنية .

١١- وجود البديل الأجنبى للمنتجات بأسعار أقل .

### ■ أكثر الأسباب شيوعا لتعطيل المشروعات تحت الإنشاء :

١ ـ دراسات الجدوى غير الدقيقة قبل تنفيذ المشروعات .

٢ـ عدم كفاية الأموال اللازمة للمشروعات .

٣- عدم الحاجة إلي بعض هذه المشروعات .

٤- تأخر وصول بعض قطع الغيار أو الماكينات .

٥- اعتماد بعض المشروعات علي مشروعات أخري لم تتم .

٦- وجود مشكلات تتعلق بالمنازعات أو تأخر بعض المتعاقدين فى الوفاء بتعاقداتهم.

٧- وجود مشكلات فنية أو أخطاء تعطل العمل .

### ■ توصيات الجهاز المركزي للمحاسبات

١- دراسة الجدوي الفنية والاقتصادية بطريقة أكثر كفاءة قبل التنفيذ .

٢- عدم إضافة طاقات جديدة قبل الاستغلال الكامل للطاقات الموجودة .

٣- الصيانة الدورية الأكثر التزاماً .

٤- دراسة تطوير الماكينات القديمة لكى يمكن استخدامها .

### ■ ملاحظات حول التقرير

إذا نظرنا إلي مشكلة الطاقات غير المستغلة وبحثنا أسبابها ، وقارننا هذه الأسباب ببرنامج إعادة الهيكلة سنجد من الواضح أن معظم المشكلات وراء الطاقة غير المستغلة لم تتم معالجتها بشكل كاف فى البرنامج . فالمرة الوحيدة الذى ذكر فيها البرنامج الطاقات غير المستغلة هى إمكانية بيع بعض الوحدات غير المستغلة للحصول على الأموال . لم يرد فى البرنامج حل المشكلات التى تتسبب فى هذه الطاقات غير المستغلة كما لم يتضمن محاولة استخدامها بطريقة أكثر فعالية .

### ٦-٩-٢-٢ المخزون المتراكم في شركات القطاع العام

هناك مشكلة أخرى شائعة جدا فى شركات القطاع العام طبقا لمسؤلي الجهاز المركزى للمحاسبات (تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات ، إبريل ، ١٩٩٨) هى مشكلة المخزون المتراكم . وعلي الرغم من أن تخزين البضاعة ضروري لضمان الحصول على المنتجات ومستلزمات التسويق فى الوقت المناسب لتسهيل عملية الإنتاج والبيع إلا أن المخزون المتراكم الزائد عن الحد يعكس بصفة عامة انخفاض مهارات التخطيط والإدارة إلي جانب التسويق غير الكفء . إن إدارة المخزون للاحتفاظ بالمخزون الأمثل يخرج عن نطاق هذه الدراسة لكننا وجدنا أنه من المفيد تقديم بعض الأرقام الإجمالية لتوضيح إحدى أكثر المشكلات شيوعا فى شركات القطاع العام مع بحث ما إذا كان برنامج إعادة الهيكلة قد غطاها بما فيه الكفاية أم لا ؟

ويمكن تقسيم المخزون المتراكم فى شركات القطاع العام إلى ثلاث فئات هى المنتجات غير تامة الصنع التى تحتاج إلى التحويل إلى سلع تامة الصنع يمكن بيعها، ومستلزمات إنتاج، ومنتجات تامة الصنع ثبت أنها غير مطلوبة ولا يمكن بيعها.

ويتضمن الجدول (٦ ـ ٥) مقارنة بين إجمالى المخزون فى شركات القطاع العام المختلفة فى يونيو ١٩٩٦ ويونيو ١٩٩٥ .

## جدول ٦ ـ ٥ الأهمية النسبية ومعدل نمو البضاعة المخزونة المتراكمة

| بيـــــان | ٣٠ يونيو ١٩٩٦ | | ٣٠ يونيو ١٩٩٥ | | معدلات النمو |
|---|---|---|---|---|---|
| ( أ ) المخـــــزون من العمليات الصناعية | القيمة | % | القيمة | % | % |
| • مستلزمات الإنتاج | ٤٦٨,١ | ٣٣,١ | ٣٦٥,٤ | ٣٥,٥ | ٢٨,١ |
| • إنتاج غير تام الصنع | ٥٧,٨ | ٥,٤ | ١١٣,٨ | ١١,١ | ٣٣,٤ـ |
| • منتجات كاملة الصنع | ٦٨٦,٧ | ٤٨,٦ | ٣٥٥,٩ | ٣٤,٦ | ٩٢,٩ |
| إجمالى | ١٢٣٠,٦ | ٨٧,١ | ٨٣٥,١ | ٨١,٢ | ٤٧,٥ |
| (ب) مخزون يجب بيعه | ١٨٢,٥ | ٨٣٥,١ | ١٩٢,٥ | ١٨,٨ | ٥,٢ ـ |
| إجمالى المخزون المتراكم | ١٤١٣,١ | ١٠٠ | ١٠٢٧,٦ | ١٠٠ | ٣٧,٥ |

المصدر : الجهاز المركزى للمحاسبات ، مقدم إلى مجلس الشعب فى أبريل ١٩٩٨ .

يبين الجدول (٦-٥) أن إجمالى مبالغ المخزون فى شركات القطاع العام وصل إلي ٢٥,٧ بليون جنيه . ويمثل هذا طبقا- للتقرير المرفق ــ ٣٢,٦ %من إجمالى رأس مال هذه الشركات . وهذه بالقطع نسبة مئوية مرتفعة جدا يجب دراستها . والمطلوب هو وضع تخطيط افضل بالنسبة للمخزون لترشيد استغلال الموارد .

وهناك رقم دال أيضا هو إجمالى المخزون من البضاعة تامة الصنع ( ٦٨٦,٧ مليون جنيه مصرى ) يمثل ٤٨,٦% من إجمالى المخزون فى ١٩٩٦ . وقد تضاعف هذا الرقم تقريبا بالمقارنة بالسنة السابقة مما يعكس وجود مشكلة متفاقمة فى بيع هذه البضاعة التامة . وربما يعكس هذا وجود مشكلة فى التسويق ، أو أن الشركات لا تزال تصنع منتجات غير مطلوبة . وعلي أى حال يبين رقم المخزون المتزايد، أنه أيا كانت المشكلة فهى لم تحل .

وقد حدد التقرير الشركات التى تعاني من المشكلة بشكل اكثر خطورة . (الجهاز المركزى للمحاسبات، أبريل ، ١٩٩٨) وطبقا لأرقام يونيو ١٩٩٦ يتركز ٣٣,٤% من البضاعة تامة

الصنع المخزونة فى شركات القطاع العام فى ١١ شركة من مجموع ٢٩٥ شركة خاضعة للقانون ١٩٩١/٢٠٣ منها خمسة تابعة لقطاع الغزل والنسيج . وقد حدد التقرير أيضا الشركات التى تتركز فيها بشكل أكبر المنتجات غير تامة الصنع ومستلزمات الإنتاج والمخزون من البضاعة المشتراه لكى تباع . و للأسف لم يستغل البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة هذه المعلومات بشكل كاف. وكان المتوقع أن تنعكس مثل هذه المعلومات بطريقة أكثر وضوحا علي الشركات المرشحة التى يغطيها برنامج إعادة الهيكلة الأولوية .

وعلى الرغم من أن أسباب تراكم المخزون تختلف من شركة لأخري فان تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات قد حدد بعض الأسباب الأكثر شيوعا نلخصها فيما يلى لنرى هل عالجها البرنامج أم لا ؟

## ■ الأسباب الأكثر شيوعا للمخزون المتراكم

١- التخطيط غير الكفء ودراسات التسويق غير الكافية التى تسبق عملية الإنتاج . يترتب على هذا الوضع عدم ملاءمة بعض المنتجات من حيث الطعم أو الجودة للمستهلكين .

٢- التخطيط الفاشل للمخزون وعدم كفاءة الإدارة والرقابة .

٣- الماكينات العتيقة أو تقنيات الإنتاج العتيقة .

٤- التوقف عن إنتاج بعض السلع بينما لا تزال مستلزمات الإنتاج موجودة .

٥- التغير فى أسعار بعض المنتجات .

٦- التأخير فى استلام بعض المنتجات أو مستلزمات الإنتاج الموسمية Seasonal .

## ■ ملاحظات حول التقرير

يتضح من دراسة برنامج إعادة الهيكلة أن البرنامج المعلن لا يعالج قضية المخزون المتراكم علي الإطلاق رغم أهميتها . ومع ذلك فإن تركز المشكلة فى عدد من الشركات وأسباب الظاهرة التى تم الوصول إليها يساعدان علي علاج المشكلة بشكل أفضل. ونحن نتمنى- بصفة عامة - الاستفادة الأفضل من المعلومات التى قدمها الجهاز المركزى للمحاسبات فى تخطيط وتنفيذ برنامج إعادة الهيكلة.

### ٦-٩-٢-٣ الحسابات المدينة المجمدة

هناك مشكلة أخري لا تزال موجود فى معظم شركات القطاع العام هى زيادة المتأخرات التى تفشل شركات القطاع العام فى تحصيلها . وعلي الرغم من أن برنامج إعادة الهيكلة يعطي الأولوية لتحصيل المستحقات فقد بلغ إجمالى الحسابات المدينة فى شركات القطاع العام فى نهاية يونيو ١٩٩٦ حوالى ٤١,٧مليار جنيه مصرى وهو يزيد عن رقم يونيو ١٩٩٥ وهو ٣٧,٥ مليار جنيه مصرى . وقد كانت الأرقام المدينة تمثل ٥٢,١% من إجمالى رأس المال المستثمر (٨٠,مليار جنية مصرى ) فى٩٦و ١٩٩٥ و ٤٩,٧% من إجمالى رأس المال المستثمر (٧٦,٣ مليار جنيه مصرى ) فى عام ١٩٩٤ / ٩٥وقد وصلت الحسابات التى لم تتحرك لأكثر من عام ١٣,٢ مليار جنيه مصرى فى ٣٠ يونيو ١٩٩٦ وتمثل ٣١,٧% من إجمالى الحسابات المدينة فى ذلك التاريخ. وفى نفس الوقت قلت نسبة المسموح به من الديون المشكوك فى تحصيلها Doubtful Collectible Debts من ٢٤,٨ %فى يونيو ١٩٩٥ إلي ١٤,٤% من إجمالى الديون المجمدة فى يونيو ١٩٩٦ . وتعكس هذه الأرقام عدم الكفاءة المالية للإدارة التى تحتاج إلي إجراءات فعالة فى برنامج إعادة الهيكلة. إن عدم المواجهة الصحيحة لهذه المشكلة تؤدى إلى أزمة سيولة فى كثير من الحالات عن طريق الاقتراض من البنوك (١) بلا داع مما يتسبب فى زيادة فى خسائر شركات القطاع العام .

ومن المهم هنا أيضا أن نذكر أنه طبقا لأرقام يونيو ١٩٩٦ فان ٨٠,٤% من الحسابات المدينة التى لم تتحرك لمدة أكثر من عام تركزت فى أكثر من ٤ مجموعات من شركات القطاع العام (٢) وأن ٥١% من تلك الحسابات فى شركات القطاع العام الأخرى تركزت فى شركة واحدة (٣) وهذه الحقيقة من شأنها أن تسهل جهود إعادة الهيكلة المتصلة بمشكلة تحصيل المستحقات .

---

(١) وصل إجمالى الحسابات الدائنة للمشروعات العامة إلى ٢٦,٩ بليون جنيه مصرى فى يونيو ١٩٩٥/ و ٢٣,١ مليون جنيه مصرى فى يونيو ١٩٩٥ .

(٢) كانت الحسابات المدينة المجمدة ٤١١٧,٧ و ٣٠٧٥,٣ و ١١٩١,٢ و ١١٥٦ مليون جنيه مصرى فى الشركات التابعة للشركات القابضة الشركة الدولية للقطن والتجارة وشركة بناء وتوزيع الكهرباء وشركة الغزل والنسيج والملابس والشركة القومية للإنشاء والبناء على التوالى.

(٣) وصلت الحسابات المدينة المجمدة إلى ٦٧٦,٣ مليون مصرى فى شركة المقاولون العرب.

ويمكن تقسيم الحسابات المدينة المجمدة في شركات القطاع العام بشكل واضح إلي ثلاث فئات . أما أسباب زيادتها فتختلف في كل فئة. ولأهمية هذه الأسباب لإعادة الهيكلة المالية للمشروعات العامة رأينا ذكر الأسباب الأكثر شيوعا والتى تؤدي إلي حدوث هذه المشكلة لنبحث هل عالجها برنامج إعادة الهيكلة أم لا ؟

**■ الأسباب الأكثر شيوعا لعدم تسوية مستحقات شركات القطاع العام**

**أولاً: أسباب عدم تسوية ديون الحكومة للشركات العامة (وتمثل ٥٥,٨ %)**

١ـ القيام بمهام ومشروعات غير مخطط لها في الموازنة .

٢ ـ عدم وجود ميزانيات كافية للمشروعات .

٣ ـ التعاقد مع شركات خارجية علي مشروعات دون دراسة أو تحديد للأسعار مما جعل الشركات تغالي أحيانا في قيمة خدماتها . وكانت النتيجة الحتمية تردد الحكومة في الدفع في الكثير من الحالات والمنازعات غير المحسوبة في حالات أكثر .

٤ـ التبعية السابقة لبعض الشركات للوزارات ( قبل صدور القانون ١٩٩١/٢٠٣ وعدم سداد هذه الوزارات لديونها قبل الشركات .

٥ ـ المبالغ المالية الكبيرة التى تتحملها شركات تصدير القطن قبل المنتجين بموجب قرارات جمهورية بهدف تشجيع تلك الشركات دون تحديد الجهة التى ستسدد تلك المبالغ.

**ثانياً: أسباب عدم سداد الديون بين شركات القطاع العام (تمثل ٣٠,٤%)**

١ ـــ الهيكل المالى الضعيف للكثير من شركات القطاع العام مما تسبب عنه انخفاض في السيولة وعدم توفر السيولة اللازمة لسداد هذه الديون .

٢ـ كان علي بعض شركات القطاع العام أن تبيع كل إنتاجها لشركات عامة أخرى بصرف النظر عما إذا كانت الشركات الأخيرة قادرة على الدفع ام لا .

٣ـ الإدارة غير الناجحة للمستحقات الواجب تحصيلها.

**ثالثاً: أسباب عدم تسوية ديون القطاع الخاص للمشروعات العامة وتمثل ١٣,٨%**

١ – عدم توفر الدراسات الكافية للمراكز المالية للعملاء قبل منحهم الائتمان .

٢- الإدارة غير الجيدة للمستحقات الواجب تحصيلها والتردد فى اتخاذ الإجراءات القضائية ضد العملاء .

٣- الكساد وعوامل اقتصادية أخرى تؤثر فى شركات القطاع الخاص وتتسبب فى قلة المبيعات واعتماد هذه الشركات فى كثير من الحالات على البيع بالأجل Credit Sales .

٤-استحالة التحصيل لأسباب خارجة عن إرادة شركات القطاع العام مثل العملاء فى العراق الذين توقفوا عن دفع ما عليهم بعد الحرب.

٥-عدم كفاءة الرقابة فى الفترات السابقة .

## ■ ملاحظات حول التقرير

على الرغم من أن برنامج إعادة الهيكلة يذكر تحصيل المستحقات كإحدي أولوياته كمصدر فورى للنقدية إلا أنه لم يبين كيف يمكن القيام بهذه المهمة . فهو يذكر ضرورة وضع جدول لتحصيل المتأخرات لكنه لا يذكر المسئول عن ذلك أو متى يمكن الانتهاء من هذه المهمة أو من الذى يحاسب إذا لم تتم هذه المهمة . كما أن البرنامج لا يعالج الأسباب الكامنة وراء هذه الظاهرة بشكل كاف. ومما يدعو للدهشة أنه ليس هناك ذكر لتنمية القدرات المالية للموظفين المسئولين عن تحصيل هذه المستحقات فى أى جزء من برنامج إعادة الهيكلة.

## ٦-٩-٣ تعليق السيد وزير قطاع الأعمال علي استمرار المشكلات التي تواجه شركات قطاع الأعمال العام

رداً على تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات وعلى أسئلة أخرى تتعلق بفاعلية إعادة الهيكلة والتى أثارها أعضاء مجلس الشعب تحدث دكتور عاطف عبيد وزير قطاع الأعمال العام فى إبريل ١٩٩٨ إلى مجلس الشعب (مضبطة مجلس الشعب ، ٢١ إبريل ١٩٩٨) للرد على التقرير السابق، ويتضمن هذا القسم بعض أجزاء من هذا الحديث إما ملخصة أو مكتوبة بنصها لتمثل وجهة نظر الحكومة المصرية بشأن مناطق التعثر المختلفة فى شركات القطاع العام ومدى فاعلية إجراءات إعادة الهيكلة فى علاجها، ثم يتم بعد ذلك التعليق عليها.

● بدأ د/ عبيد حديثه بالتأكيد بأن المعلومات التى تضمنتها تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات «تعكس الماضى أكثر مما تعكس الحاضر. وهى ترتكز إلى السجلات والبحث الدقيق لكنها تعكس التاريخ» وأضاف د/ عبيد «أن التاريخ خير مرشد لكل جاد ولكن الحاضر لا يمثل بالضرورة امتداداً للماضى ويجب ألا يكون كذلك، خاصة فى الدول التى تسعى إلى تحقيق التقدم».

● وقد ذكر د/ عاطف عبيد أنه عندما تسلم مسئولية إصلاح مسيرة شركات قطاع الأعمال العام كان عدد الشركات المتعثرة والخاسرة ١٢٦ شركة . وطبقاً لحديثه فإن وثائق عام ١٩٩٨ تبين انخفاض هذا العدد إلى ٨٦ شركة. وقال «بدأنا مسيرة الإصلاح إعداداً فى الأعوام ,١٩٩٤/١٩٩٥ بدأ التنفيذ فى سنة ١٩٩٦/٩٧ خلال أربع سنوات من العمل المتصل , تم تصحيح المسيرة فى ٤٠ شركة ، ويجرى التصحيح فى الجزء الباقى ولن ينتهى هذا العام إلا ويبقى متعثراً من الإجمالى وقدره ١٢٦ شركة عشر شركات فقط».

● «تسلمنا مسئولية الإصلاح فى شركات قطاع الأعمال، بعضها يحقق الربح والبعض الآخر يتحمل خسائر سنوية . وطبقاً لسجلات عام ١٩٩٢ (العام السابق للإصلاح) فإن أرباح الشركات الرابحة إذا خصم منها خسائر الشركات الخاسرة كانت ٤٢ مليون جنيه وأكد أن هذا الرقم إرتفع من ٤٢ مليون جنية إلى ١٨٢٤ مليون جنيه فى ١٩٩٧/٧/٣٠ أى ما يعادل ٤٥ ضعفا».

● وقال دكتور عاطف أيضاً أنه يتوقع أن يكون المستقبل أفضل من «الماضى» وأنه بحلول العام القادم لن يبقى للإصلاح إلا الشركات التى مضى على تعثرها ما يزيد على العشرين عاما , وتعتبر من الحالات المزمنة، ومع ذلك فلن نتخلى عن هذه الشركات.

● «الإصلاح يحتاج إلى موارد مالية وموارد بشرية لتجديد الطاقات المهلكة وتسوية الديون التى طال الأمر وطال الزمن دون تسويتها ، وتمويل للمعاش المبكر لتصحيح هيكل العمالة».

● «وتبين أرقام البنك الدولى أن الإصلاح فى الدول الأخري أخذ بإحدى سياستين ، تضمنت واحدة منهما التصفية على نطاق واسع بلغ مداه من ٤٥ % الى٦٠% من المنشآت فى

هذه الدول ، وتضمنت السياسة الأخري البيع المبكر للمشروعات العامة بأى سعر. وقد رفض النظام المصرى كلا السياستين وفضل إعادة هيكلة شركات القطاع العام الخاسرة . ولا يمكن أن نقبل التصفية لأن التصفية هى خصم ولا يمكن أن نخصم من رصيد هذا البلد ، . كانت هذه هى كلمات الوزير الذى ذكر أننا لم نتبع السياسة الثانية وهى البيع بالمزاد العلنى حتي لو كان سعراً رمزياً ، وهو طريق سهل أوصت به الكثير من المؤسسات الدولية. وقال «وقد سمعنا عن شركات يمكن أن تطرح بجنيه أسوة لما بيع بدولار أو بمارك فى بعض الدول. كلا هذا لن يحدث أبداً» .

- وذكر الوزير أمثلة عديدة لإعادة الهيكلة الناجحة للمشروعات العامة. «عرض على عند بداية تحمل المسئولية وبعد الإعلان عن البيع لشركة خاسرة فى ذات الوقت وهى شركة بنى سويف للأسمنت. وكان العرض الذى ورد فى مظروف مغلق بشأن شركة بنى سويف للأسمنت مؤداه أن يتحمل المشترى الديون ويشترى بجنيه . الإصرار على الإصلاح انتهى بنا الأسبوع الماضى إلي إقرار التقييم النهائى الذى سنعرض به أسهم الشركة هو ٦٦٠ مليون جنيه . قيل لنا أيضاً وهذا مثال آخر وعن طريق اللافتات واليفط والمنشورات ما دخل الحكومة بشركات تنتج البسكويت أو الفطائر الفاخرة بسكو مصر لماذا لا تبيعونها وهى محملة بالديون وكان العرض عشرة جنيهات ويتحمل الديون . صفينا الجزء الأكبر من الديون وقمنا بتقييم الشركة فأدى إلى دفع عجلة الأمور فيها فزادت الربحية وسنطرح أسهمها بعد أسبوعين بمبلغ ١٦٠ مليون جنيه. وكان المثال الثالث مصانع للطوب تعتمد على وقود عالى القيمة والإصلاح يكاد يكون مستحيلاً ، ونحن ليس لدينا المستحيل، راعينا هذه الشركة وجندنا لها خيرة الرجال والتقييم للبيع اعتباراً من الأسبوع الثامن من اليوم سيكون فى حدود ١٨٠ مليون جنيه. وكذلك بالنسبة لشركة النصر للفوسفات ــ التى قالوا عنها ما شأنكم بالتعدين ــ هذه الشركة ظلت تعانى من الخسائر ١٤ سنة متواصلة ومن خلال الرعاية وتوفير الموارد انقلب الحال تماما وتم تقييمها بالأمس القريب بمبلغ ٢٠٠ مليون جنيه وكان المثال الأخير هو شركة مختار إبراهيم للمقاولات وقالوا أن المقاولات ليست من ضمن أعمالكم ، إن أعمالنا هى التصحيح ، قيل أن الخسائر لا يمكن تصفيتها فى

شركة مختار إبراهيم، وصفيت الخسائر بالكامل ومطروحة أسهمها يوم ١٠ من الشهر القادم بمبلغ ٦٨٠ مليون جنيه».

● فيما يتعلق بأهمية إعادة هيكلة شركات القطاع العام أدلي الوزير بالتعليق الآتى «فالإصلاح مسئولية والتزام , ولا يمكن إطلاقاً أن يكون التعثر مبرراً لإيقاف حركة الإصلاح والسؤال التالى : هل تؤثر إقالة هذه الشركات من عثرتها على قيمة هذه الشركات للمجتمع ؟ نعم ،حركة الإصلاح تستهدف زيادة القيمة المضافة ، فالقيمة المضافة تعنى زيادة حجم الوعاء الذى من الممكن أن تدفع منه الضرائب ويتم تجديد الطاقات وبعدها يتم تمويل الزيادات فى الأجور والإصلاح وله ما يبرره أيضاً لأننا نرغب فى إتاحة الفرصة لزيادة مستمرة فى الأجور بالإضافة إلى ما تم زيادته سنوياً عبر السنوات الخمس الأخيرة بنسبة تصل إلى ١٢,٥ %».

● فيما يتعلق بالأموال وبما إذا كانت الدولة قد دفعت ثمناً لإعادة الهيكلة قال «لم تدفع الدولة جنيهاً واحداً من الموازنة العامة للدولة لهذه الشركات تغطية لأى خسارة ، بل تم تغطية هذه الخسائر من أرباح الشركات الرابحة ».

● وقد شهد الوزير أيضاً بأن «الأعباء يجب قبولها سواء كان هدفها اجتماعياً أو اقتصادياً ، وهذا أمر يجب أن يكون مقبولاً فى دولة نامية , لا نستطيع على الإطلاق أن نتخلى عن الالتزام الاجتماعى , مرحباً بالأعباء ومزيداً من الجهد لتغطية هذه الأعباء».

● وعن الفشل فى تربية الكوادر التى تستطيع القيام بالإصلاح اعترف الوزير بأن هذا يحتاج إلى اكتشاف هذه الكوادر فى مرحلة مبكرة وتدريبهم وإعدادهم فى المؤسسات المتطورة والتى ليست متوفرة الآن . «لم تتح لنا الفرصة لاكتشاف الملكات من قبل ولم يكن لدينا المؤسسات القادرة على إصقال الخبرة ولم يكن هناك سوق حرة لتفرز هؤلاء ».. علينا أن نتحمل الثمن لأن التعليم يأتى من خلال التجربة .. وبالتالى نقبل الخطأ ولكن لا يمكن أن نقبل الخطيئة».

● وعن كيفية اختيار المسئولين عن إعادة الهيكلة قال الوزير: «لم يرشح شخص لمنصب قيادى من قبل مسئول واحد فى الدولة ولم يقدم قائد من القيادات من قبل التوصية لأى

مسئول أو لأى فرد من الدولة ، الاختيار تم بعد مسح شامل للخبرات والكوادر الموجودة، روجعت بواسطة بيوت خبرة متخصصة قدمت المعلومات التفصيلية لجميع أجهزة الرقابة للمراجعة على التراث والتاريخ الأخلاقى ، عرضت بعد ذلك على الجمعيات العمومية ثم أقرت ، لم أتدخل ولم أسمح لأى مخلوق أن يتدخل فى تقديم قيادة معينة لشغل منصب معين» .

- أكد الوزير أيضا أن المشكلات السابقة للشركات الخاسرة والتى أعيد هيكلتها لن تتكرر والضمانات على ذلك ثلاثة : الحسم والحزم والمتابعة على فترات . «فالحاسب الآلى يخرج نتيجة شهرية بعد أن كانت النتيجة تعرض بعد مضى ١٤ شهرا ، أرقام المخزون والحسابات المدينة والديون وهى أرقام حاسمة ومؤثرة على الأداء تتاح يومياً ، المجالس مخصصة شهرياً لمراجعة الربح والخسارة الشهرى ، وإننى التقى شهريا مع الزملاء رؤساء الشركات القابضة ونستعرض موقف كل شركة تفصيلاً ، ونخصص لكل شركة متعثرة سبع ساعات على الأقل شهرياً ، هذا ما نفعله وأتبعناه ، لا يمكن أن نقبل التصفية، سنظل نعمل مع الشركات المتعثرة إلى أن يتم إقالتها من عثرتها بالكامل» .

- أما فيما يتعلق بالمخزون المتراكم من البضاعة كاملة الصنع قال الوزير: «فكان رقم المخزون من البضاعة الجاهزة فى ٩٨/٤/١٣ هو ٦,٢ مليار جنيه فى جميع شركات القطاع العام ، قيمة المبيعات عن سنة من ٣٠ إلى٣٠ هى ٥٠ مليار جنيه ، إذن المخزون يعادل شهراً ونصف الشهر ، والمعدلات العالمية تتراوح ما بين شهر و ١٤ شهراً , وهـــذا بالطبع لم يأت من فراغ ، جاء من التسجيل ومن المتابعة ومن الرقابة» . وحتي أكون صادقاً هناك بعض الشركات لديها مخزون يفوق هذا الرقم خاصة فى قطاع الغزل والنسيج، فهذا الرقم متوسط، ففى بعض الشركات وصل المخزون إلى ثلاثة وأربعة شهور، وهذه الأرقام تراكمات من الماضى عندما صدرت أوامر لهذه الشركات بإنتاج منتجات للبيع فى أسواق خارجية ، ثم تقاعست هذه الأسواق عن قبول هذه المنتجات وأضاف الوزير إن محاسبة المسئولين كانت تتم على أساس كمية الإنتاج سواء كان هذا الإنتاج قابلاً للبيع أم لا.

- أما عن مخزون المواد الخام فقد ورد فى حديثه : «مخزون الخامات فى ٩٨/٣/٣١ أى الشهر الماضى ٦,١ مليار، على قيمة إنتاج ٤٢ ملياراً .. ثلثا الخامات يتم استيرادها من الخارج، نعم لقد وصل العالم إلى أنه يعمل على مخزون يوم أو يومين أو أسبوع وفى الدول المتقدمة حيث تدبير الاحتياجات أمر يمكن أن يتم فى فترة وجيزة ، إنما إذا كانت الاحتياجات يتم تدبير ثلثيها من الخارج، وفترة الإعداد للطلبيات والحصول على أسعار التجهيز ثم الشحن ثم الاستلام لا يقل إطلاقاً عن شهر ونصف الشهر فى أحسن الأحوال ، وبالتالى المخزون الموجود لدى من هذه الخامات لابد أن يكفى الاحتياجات شهر ونصف الشهر، وإلا سنغلق المصانع أو تعطل» . أما فيما يتصل بمخزون قطع الغيار وقيمته ٢,٨ مليار جنيه ذكر الوزير أن السبب يرجع أساسا إلى الحظر السابق على الصادرات والنقص فى العملة الأجنبية مما أدى إلى شراء أجزاء من ماكينات غير كاملة يمكن استخدامها كقطع غيار . وقال إنه تم تكوين لجنة متخصصة مركزية لاستخدام قطع الغيار فى أى شركة قد تحتاجها أو تحديد قيمتها السوقية لبيعها .
- وفيما يتعلق بالقوة العاملة وإعادة الهيكلة ذكر الوزير أنه كان المطلوب من الحكومة إيجاد وظائف وتعيين جميع خريجى الجامعات فى الفترة من ١٩٦٦ إلى ١٩٨٤ «عبء هؤلاء الـ ٣٠٢ ألف فى ١٩٦٦ كان ٩٠٠ مليون جنيه والعبء فى سنة ١٩٩٨ يتجاوز ٢,٢ مليار جنيه .. هل من الممكن أن أخرج هؤلاء ويبقون فى منازلهم ؟ هذه استحالة ، نحن نتحمل المسئولية كاملة عن فائض العمالة ولن نقدم على إعادة هيكلة العمالة من خلال فرض الخروج . تقدمنا بمشروع المعاش المبكر لمن يرغب فى الاختيار حيث نختار من بين من مضى عليه فى الخدمة ٢٠ سنة، حتى يكون قد استحق المعاش الكامل وأن يكون راغبا فى الخروج على المعاش وندفع مكافأة تتراوح بين ٢٠ و ٣٥ ألف جنيه إلى جانب المكافآت المستحقة من الصناديق الخاصة حتي نؤمن لهؤلاء نوع المعيشة التى يتوقعونها حتي سن التقاعد. المعاش من حق الأسرة والدخل ينفق على الأسرة ونحن حماة للأسرة، لا يمكن أن نضحى بالتزامنا الاجتماعى كسباً لربح اقتصادى عاجل ، فالسلام الاجتماعى عامل هام جدا فى تحقيق الإصلاح الاقتصادى» .

● وأنهى الوزير حديثه بتأكيد «أن تراكمات الماضى كثيرة وحملها ثقيل وتحتاج إلى الخبرة والحكمة والمعرفة ، ولن نتردد فى تعبئتها وتسخيرها من أجل غد أفضل. النتائج تبشر بالخير. الإصلاح حتمى وممكن ولكنه صعب وشاق يخفف من هذه المشقة مؤازرة الرجال».

## ■ ملاحظات حول كلمة السيد الوزير

غطى حديث د.عاطف عبيد عن إعادة الهيكلة وآثارها وأهميتها أسئلة كثيرة قد تتطرق إلى الذهن، وبصفة عامة اتسم الحديث بالتفاؤل فهو يتوقع أن يكون «المستقبل أفضل من الماضى» ، و أن تحل مشاكل معظم الشركات المتعثرة بحلول العام التالى، ولكن الحديث لم يشرح الكيفية التى ستحل بها المشاكل و لم يتطرق إلى تكاليف إصلاح تلك الشركات ، ولم يتحقق فى العام التالى.

كما أعلن الوزير تحمل الحكومة المسئولية كاملة عن فائض العمالة، فهل يعنى ذلك أن الحكومة سوف تخلق فرص عمل حقيقية لهم ، أم أنها ستعود لتعيينهم فى القطاع العام بصرف النظر عن الاحتياج إليهم ؟ أم أن هذا التصريح ايضاً لا يتخطي مرحلة الوعود ؟

كذلك بدى الحديث متناقضاً إلى حد ما مع برنامج إعادة الهيكلة المعلن. فيبدو حديث الوزير إلى حد كبير مائلاً إلي قيام الحكومة بمهمة إعادة هيكلة شركات القطاع العام الخاسرة والمتعثرة بدلا من ترك هذه المسئولية للملاك الجدد كما هو معلن فى برنامج إعادة الهيكلة. وهذا يجعلنا نتساءل عن درجة الإلتزام ببرنامج إعادة الهيكلة المعلن ودرجة اتساقه مع سياسة الوزير و الحكومة .

وقد أكد الوزير فى حديثه فى مناسبات عديدة رفض الحكومة المصرية لكل من التصفية والبيع المبكر مهما كان وضع الشركة. وقد تكون هذه السياسة مثالية إذا لم تكن إعادة الهيكلة تكلف أموالا ولكن بما أن هذا ليس هو الحال ، أليس من الواجب إجراء دراسات عن نسبة الفوائد للتكاليف Benefit-cost لتضاهى بين التكاليف وفوائد إعادة الهيكلة على أساس كل حالة على حده Case-by-case Basis . وعلى الرغم من أن حديث الدكتور عاطف عبيد قد

اشتمل على قصص نجاح متعددة إلا أنه لم يكشف عن ما أنفق من أجل الوصول إلى أرقام المبيعات هذه.

ويشهد الوزير على حقيقة أخرى هى استمرار المسئولية الاجتماعية للحكومة. و هذا أمر مطلوب جدا طالما أنه لا يعنى استمرار سيطرة الحكومة على قرارات شركات القطاع العام لأهداف اجتماعية والذى كان السبب فى كثير من مشكلات القطاع العام فيما سبق.

كما يعترف الوزير أيضا بنقص الكفاءات و المؤسسات القادرة على تربية و إعداد الكوادر التى يمكنها القيام بإصلاح شركات القطاع العام• إن هذا الأمر لا يرد على الإطلاق فى برنامج إعادة الهيكلة. وكان من المتوقع وقد أصبحت هذه الحقيقة معروفة أن يبذل المزيد من الجهد فى إعداد وتدريب المرشحين القادرين على تنفيذ الخطط ، فإن كان هناك نقصاً فى تخصص معين أفلا يجدر بنا العمل على توفيره خاصة ونحن نعانى من مشكلة فائض العمالة.

وكما أن برنامج إعادة الهيكلة لا يعالج قضية المخزون المتراكم بشكل كاف، فكلمة الوزير لا تفعل أيضاً ، فهو يكتفى فى حديثه بتقرير أن المخزون من السلع الجاهزة هو تراكم لمشكلات الماضى ، ولكن ألا يمكن حل هذه المشكلة عن طريق إجراءات مثل بيع التصفية Clearance Sales والذى يمكن أن يجلب المال و يحل المشكلة ؟ أما بالنسبة لمخزون المواد الخام فيقول الوزير أن مخزون شهر و نصف يلزم لتغطية وقت إعداد الطلبيات وشحن البضاعة. وعندما نقارن هذا الرقم بالرقم العالمى وهو سبعة أيام على الأكثر ، كما يذكر فى حديثه ، نجد أننا لابد و أن نعالج المشكلة بشكل أكثر حسماً فى برنامج إعادة الهيكلة .

كذلك فلم يعلق البيان ــ مثله مثل برنامج إعادة الهيكلة ــ على المشاكل الأخري التى أثارها تقرير الجهاز المركزى ، مثل مشكلة الديون ، و مشكلة الطاقات غير المستغلة ، و هما من أكثر المشاكل شيوعاً فى شركات القطاع العام ، فهل كان التجاهل مقصوداً ؟

ولكى ندرس إعادة الهيكلة على مستوى المشروع فقد قمنا بتقييم آراء المديرين لنعرف إتجاهاتهم حول العديد من قضايا إعادة الهيكلة ، كما نورد دراسة حالة ، كملحق لهذا الفصل لنوضح كيف تدير الحكومة عملية إعادة الهيكلة بشكل عملى ، وما إذا كانت هذه العملية تمثل

مشكلة عند تنفيذ الخصخصة . وتقدم الدراسة التحليلات المختلفة التى قام بها فريق الدراسة مبينة كيف ساعدتهم على الوصول إلى التوصيات النهائية مع توضيح الخيارات المختلفة أمام الحكومة المصرية و التعليق عليها.

## ٦-١٠ اتجاهات المديرين حول بعض قضايا إعادة الهيكلة

يقرر البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة أن إعادة هيكلة شركات القطاع العام هى مسئولية الشركات القابضة و الشركات التابعة مما يجعل مديرى هذه الشركات القطاع العام مسئولين مسئولية مباشرة عن تخطيط وتنفيذ إجراءات الإصلاح المختلفة فى مشروعاتهم ويجعل آرائهم بشأن إعادة الهيكلة ذات أهمية خاصة وهذا ما نناقشه فى هذا القسم.

### ٦-١٠-١ اتجاهات المديرين بشأن فاعلية الأنظمة المختلفة المطبقة في شركات القطاع العام.

ولكى نرتب فاعلية النظم المختلفة المطبقة فى شركات القطاع العام و ما إذا كانت فى حاجة إلى إعادة هيكلة، طلبنا من المديرين تحديد مدى فاعلية كل من ستة نظم أو سياسات قدمت لهم و كانت الجوانب الستة التى تم استطلاع آراء المديرين بشأنها هى :

١ـ نظام الرقابة الداخلية .

٢ ـ نظام الرقابة الخارجية من الجهاز المركزى للمحاسبات .

٣ ـ هيكل الإدارة .

٤ ـ أساليب التعيين Staffing Methods .

٥ ـ نظم الحوافز المستخدمة .

٦ ـ نظم التسعير .

**وتبين لنا الإجابات :**

- وافق معظم المديرين على أن أنظمة الرقابة الداخلية المطبقة فى شركات القطاع العام إما غير فعالة على الإطلاق (٤٣,٧%) أو محدودة الفاعلية (٣٣%) .

- رأى ٣٦,٦ % من المديرين أن الرقابة الخارجية بواسطة الجهاز المركزى للمحاسبات محدودة الفاعلية ٠
- وقد عكست الإجابات حول هيكل الإدارة بعض الاختلافات فى الآراء . فقد رأى بعض المديرين النظام فعالاً بينما لم يره الآخرون كذلك ٠ (رأى ٣٥,٧ %من المديرين فى الشركات غير الصناعية أن النظام محدود الفاعلية ) .
- رأى معظم المديرين أن طرق التعيين المستخدمة متوسطة الفاعلية.
- وافق معظم المديرين (٦٢%) على أن نظم الحوافز المستخدمة إما محدودة الفاعلية. أو غير فعالة على الإطلاق.
- وقد رأى معظم المديرين أن نظم التسعير المستخدمة فى شركات القطاع العام متوسطة الفاعلية.

### ٦-١٠-٢ توقعات المديرين حول ما إذا كانت الخصخصة و سياسة الإصلاح ستنجح في الإصلاح المالي للمشروعات العامة

طلبنا من كبار المديرين أن يبينوا ما إذا كانوا يتوقعون نجاح الخصخصة وسياسة الإصلاح فى إعادة الهيكلة المالية للمشروعات العامة أم لا. وقد توقع معظمهم (٧٣,٨%) نجاح سياسة الخصخصة الجديدة و مجهودات الإصلاح فى المساعدة على حل المشكلات المالية للمشروعات العامة وتبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين فى هذه القضية مختلف عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. ولم تكن هناك اختلافات جوهرية بين إجابات كبار المديرين فى الشركات الصناعية أو غير الصناعية (٨٥,٧% و ٧٠,٦% إجابة توكيدية على التوالى) .

### ٦-١٠-٣ إتجاهات الإدارة العليا فيما يتعلق بما إذا كانت المساواة في المعاملة في مصلحة القطاع العام أو في غير مصلحته

طلبنا من كبار المديرين أن يعبروا عن آرائهم حول ما إذا كانت المساواة فى المعاملة بين شركات القطاعين العام و الخاص ( خاصة فيما يتعلق بالجوانب المالية والدعم ) والمطبقة

حديثا فى مصلحة شركات قطاع الأعمال العام أم لا. و قد شعر ٤٠% من إجمالى عدد المديرين أن المساواة فى المعاملة كانت فى مصلحة كلا القطاعين العام و الخاص، بينما شعر ٣١% أن السياسات الجديدة كانت فى صالح شركات القطاع الخاص إلى حد بعيد . وهذه الإجابة تعكس تخوف المديرين من نتائج المساواة فى المعاملة وقلقهم بالنسبة للمستقبل خاصة وأن المزايا الكثيرة التى كان القطاع العام يتمتع بها كانت مناسبة بالنسبة للكثيرين. ويثير الاختلاف الكبير فى الآراء القلق بخصوص مدى اقتناع المديرين بجدوى السياسة الجديدة .

### ٦-١٠-٤ اتجاهات المديرين حول طرق التعامل مع الديون السابقة

إن إعادة هيكلة الديون بدون شك هى إحدى الجوانب الرئيسية للإصلاح . ولقد بحثنا اتجاهات المديرين حول الطريقة التى يجبّ اتباعها للتعامل مع الديون السابقة لشركات قطاع الأعمال العام مستخدمين سؤالا مفتوح الطرف للتعرف علي أكبر قدر من آرائهم، وقد اختلفت إجابات المديرين عاكسة بذلك كثيرا من أدوات إعادة الهيكلة التى يحبذها المديرون . وجاء ترتيب الإجابات الأكثر تكرارا كما يلى :

١- ليست هناك قاعدة عامة لكن القاعدة هى أخذ كل حالة على حده .

٢- إسقاط الديون للبدء من جديد دون عبء الديون .

٣- يجب علي الحكومة أن تفكر فى حل يشمل جميع الشركات المدينة . وكان من بين الحلول المقترحة أن تدفع الحكومة كل الديون أو أن تجعل البنك القومى للاستثمار يشترى كل الديون.

٤- يمكن للدائنين إعطاء فترة سماح وتأجيل سداد مستحقاتهم لبعض الوقت حتى تحل مشكلات السيولة الفورية . ويمكنها أيضا أن تحول الديون قصيرة الأجل إلى ديون طويلة الأجل.

٥- إسقاط الفوائد السابقة والتى تراكمت أو تخفيضها علي الاقل.

٦- إعادة جدولة الديون .

٧- السداد الفورى للديون كأسبقية أولي لإيقاف الفائدة المتراكمة.

٨- بيع بعض الأصول لسداد الديون.

٩ـ منح شركات قطاع الأعمال العام سلطة أكبر للحصول علي مستحقاتها المالية من الأطراف المختلفة . ودراسة أصول الديون وعلي الأطراف التى تسببت في هذه الديون أن تدفعها مثل الحسابات غير المدفوعة ، والمديرين الحكوميين الفاسدين الخ .

١٠ـ تحويل الديون إلي رأسمال بتحويل الدائنين إلي مساهمين طبقا لقيمة ديونهم.

١١ـ إعادة هيكلة الشركات ورفع الانتاجية وتخفيض التكاليف سيحل مشكلات الديون في الوقت المناسب .

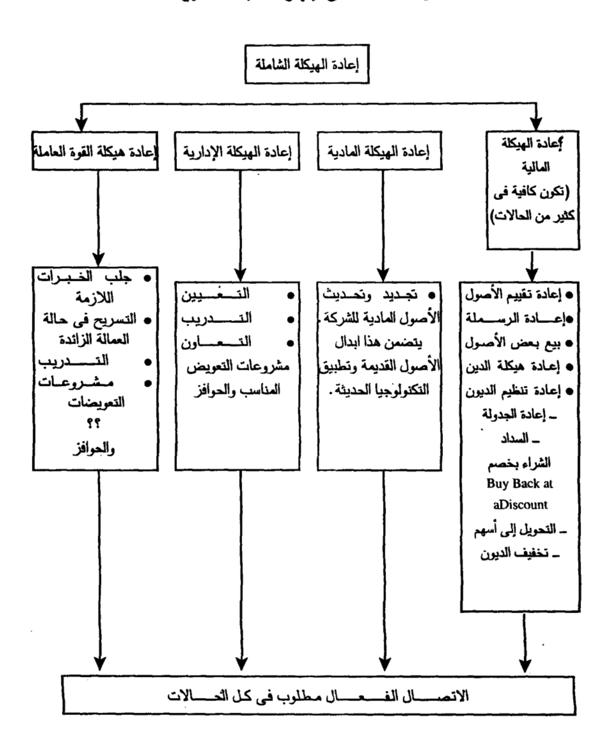
١٢ـ زيادة رأس المال عن طريق بيع الأسهم للجمهور واستخدام الأموال لسداد الديون.

تعكس الاختيارات الكثيرة للمديرين الطرق المتعددة التى يرونها للتعامل مع الديون السابقة . وكانت الإجابة الأكثر تكرارا (١٨,٦%) بين كبار المديرين «زيادة رأس المال عن طريق بيع الأسهم للجمهور واستخدام المال لسداد الديون» . وقد وافق مديرو الشركات غير الصناعية على هذا الرأى (٢٢%) إلا أن المديرين فى الشركات الصناعية رأوا أن «إعادة جدولة الديون» هى الطريقة الأكثر مناسبة.

## ٦ ـ ١١ الخاتمة

يمكن تلخيص إجراءات إعادة الهيكلة فى الشكل التالى فى الصفحة التالية :

## شكل ٦-٢ : ملخص لإجراءات إعادة الهيكلة



وكما يتضح من الفصل السابق فإن برنامج إعادة الهيكلة قد ترك الكثير من المشكلات الشائعة فى شركات قطاع الأعمال العام بلا حلول جذرية. ومما لا شك فيه أنه من المفيد قبل البدء فى إعادة هيكلة أى شركة قطاع عام أن نتعرف على أسباب عدم الكفاءة وانخفاض الأداء بها وهذه الأسباب بالطبع تختلف من شركة لأخرى . وعلى الرغم من أن تناول هذه القضية بعمق يخرج عن نطاق هذه الدراسة إلا أن الكاتبة رأت أنه من المفيد أن ندرس بعضا من أكثر الأسباب شيوعا لعدم الكفاءة فى شركات القطاع العام المصرية لإصلاحها و التعرف علي المدي الذى وصل إلية برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى فى معالجتها.

ويتضح من الفصل السابق أن برنامج إعادة الهيكلة المصرى يفتقر إلي النظرة الشاملة والتى تميز التجارب الناجحة فى بعض الدول الأخرى ، فبمقارنة برنامج إعادة الهيكلة المصرى ببرامج الإصلاح الناجحة، يتضح لنا أنه خاطب الكثير من المشاكل المتعلقة بالإصلاح الناجح ، ولكن هناك العديد من الجوانب التى لم تزل معلقة ومنها:

– وقف الدعم المباشر و غير المباشر لشركات القطاع العام.
– تخفيض عدد مستويات إتخاذ القرار و بالذات فى القرارات المتصلة بالتقييم واالبيع.
– لم يتم تحويل الدور الإجتماعى لشركات قطاع الأعمال للحكومة بشكل كامل.
– ليست شبكة الأمان الإجتماعى متطورة بشكل كافى.

وتشير نتائج شركات قطاع الأعمال العام إلي إستمرار خسائر شركات القطاع العام بعد عشر سنوات من تطبيق برنامج إعادة الهيكلة المصرى وعلي الرغم من تصريحات المسئولين.

وقد شخص الجهاز المركزى للمحاسبات أكثر المشكلات شيوعاً فى الشركات ذات الأداء المنخفض ومنها مشاكل تراكم المخزون والديون السابقة والمستحقات الغير محصلة والطاقات غير المستغلة والمخزون المتراكم ، ولكن للأسف فإن هذه المشكلات لم تطرح فى برنامج إعادة الهيكلة ، كما أنه من الواضح أن التنسيق منعدم بين الجهاز المركزى والجهات المسئولة عن الخصخصة وإعادة الهيكلة مما يجعل مقترحات الجهاز غير قابلة للتطبيق مما يعود بنا مرة أخرى لقضية إهدار المال والوقت .

تميل سياسة الإصلاح المصرى كما يتضح من كلمة د. عاطف عبيد الى إسناد إعادة هيكلة شركات قطاع الأعمال إلي الحكومة، و إلي رفض تصفية الشركات الخاسرة، وإلى الدفاع عن الدور الإجتماعى لهذه الشركات و هو ما يتناقض مع الآراء المعلنة فى البرنامج الحكومى لإعادة الهيكلة، فلابد من التنسيق بين خطط الحكومة الرسمية و بين تصريحات المسئولين بها، كما أنه لابد من تنفيذ الوعود المعلنة فى هذه التصريحات لكى تتحقق مصداقية الحكومة.

## ملحق الفصل السادس

## دراسة حالة الشركة المصرية للحراريات

الشركة المصرية للحراريات هى إحدي المشروعات العامة المصرية التى رشحتها الحكومة لإعادة الهيكلة . وقد رشح مسئولو مكتب قطاع الأعمال العام.لنا هذه الشركة كنموذج لواحدة من أوائل الشركات المشاركة فى برنامج إعادة الهيكلة . وهذا الملحق مكرس لوصف الحالة موضحا كيف تتعامل الحكومة المصرية مع مشكلة إعادة الهيكلة من وجهة نظر عملية. وهو يقدم نموذجا للإجراءات المختلفة التى يتم اتخاذها فى حالة إعادة الهيكلة، يتبع ذلك تحليل موجز للحالة . وهدفنا هو استجلاء ما إذا كان تنفيذ إجراءات إعادة الهيكلة فى الشركات الخاسرة يمثل مشكلة بأى حال من الأحوال .

ونقدم أولا معلومات موجزة عن الشركة . ثم نتبع ذلك بملخص للتحليلات المختلفة التى أجراها المكتب الاستشارى المسئول . ثم نناقش أهم المكتشفات والتوصيات النهائية التى وصل إليها الاستشاريون. ونختتم الملحق بتعليقات على الحالة .

### ■ خلفية عن الشركة

الشركة المصرية للحراريات هى إحدي الشركات العاملة فى ظل القانون ٢٠٣/١٩٩١ وهى شركة متخصصة فى الحراريات تمتلك العديد من المصانع والمناجم . ونشاطها الرئيسى هو إنتاج تشكيلة من منتجات الطوب الحرارى . وهى شركة صناعية خاسرة تتكون من مصنعين كبيرين قديمين Outdated (مصنعى التبين والإسكندرية ) ومصنعين جديدين

(مصنعى النزهة وحلوان ) ومناجم عديدة أخرى . وكانت الشركة موضوعا لدراسة أولية بواسطة The Partnership in Development Projects خلال ١٩٩٣ . وقد جاءت النتائج فى تقرير قدم إلى الشركة القابضة فى ٢١ ديسمبر ١٩٩٣ . وقد ناقش التقرير خيارات عديدة للخصخصة واقترح طرقا لزيادة فاعلية عملية خصخصة قريبة الأجل وزيادة متحصلات الشركة القابضة . ويقدم الملحق ملخصا للإجراءات التى قام بها الاستشاريون وتوصياتهم بالإضافة إلي الإجراءات التى قامت بها الحكومة المصرية .

## ■ ملخص للتحليلات التى أجريت

قامت مجموعة العمل لدراسة الشركة بالتحليلات التالية :

❏ **تحليل قانونى :** كان هذا التحليل يهدف إلى مراجعة القضايا القانونية والقضايا المتعلقة باللوائح التى تواجه الشركة حاليا وتحليل القضايا القانونية التى يمكنها أن تمثل قيودا علي خصخصة الشركة .

❏ **تحليل مالى :** اشتمل هذا التحليل على تقييم للأداء السابق وعبء الديون الذى يواجه الشركة حاليا . كما قام أيضا بعرض تصور لأداء الشركة فى السنوات من الخمس إلى العشر القادمة.

❏ **تحليل السوق :** كان الهدف من تحليل السوق هو تقييم سوق منتجات الشركة على مستوي كبير وتقديم إجمالى الطلب على منتجاتها فى السنوات القادمة وكان التحليل يهدف أيضا إلى تقدير النصيب الحالى للشركة فى السوق واقتراح استراتيجية للتسويق .

❏ **الأرض والمبانى والمعدات :** كان هذا التحليل يهدف إلى تحديد طاقة واستخدام وأوجه قصور الأرض والمصانع والمناجم . كما حدد التحليل أيضا القيمة الحالية لمختلف المصانع والمناجم ونطاق الاحتياجات المستقبلية لها.

❏ **تقييم فنى وتقييم لمعدات الإنتاج والتشغيل :** كان هذا التحليل يهدف إلي تقييم دورة التصنيع بكاملها. وقد قدر قيمة إحلال المعدات Replacement Value والتحسينات التي يوصى بها ووضع تصوراً لاحتياجات الشركة من المعدات فى المستقبل .

❑ **الإدارة والموارد البشرية :** وكان هذا التحليل يهدف إلي دراسة الهيكل التنظيمى الحالى Current Organizational Structure والقوة العاملة والسياسات والتحسينات التى يوصى بها .

❑ **خيارات للخصخصة :** بمجرد إتمام العمل بأكمله أمد المشروع الشركة القابضة بتحليل للخيارات المتاحة للتحرك نحو خصخصة الشركة . وكان التقرير النهائى يشمل توصيات عديدة فى مختلف الجوانب .

## ■ أهم النتائج التي وصل إليها فريق المشروع

نقدم فيما يلى ملخصا لأهم النتائج التى وصل إليها فريق الدراسة . وهى تبين المشكلات الرئيسية التى وجدها فريق المشروع والتى لابد من معالجتها :

❑ **مشكلات فنية**

- مصنعا التبين والإسكندرية متقادمان وقد أهلكا إهلاكا تاما وقيمتهما الدفترية لا شيء تقريبا كما أنه لا توجد قيمة سوقية للآلات والمعدات التى أهلكت Depreciated.
- ينتج مصنعا التبين والإسكندرية منتجات الألو مينا Alumina ذات الجودة المنخفضة والمستوى غير الثابت
- لم ينجح مصنع النزهة فى اجتياز اختبارات الأداء بالنسبة للألومينا العالية بأكثر من ٧٠% وقد أعطى ا. ب. جرين . A. P Green المنتج شهادة بذلك .
- مصنع النزهة قادر فنيا على إنتاج طوب حرارى ذى ألومينا مرتفعة يمكن مقارنته بالمستويات الدولية.
- مصنع حلوان ينتج حراريات من كروم الماجنيزيت Magnetite-chrome Refractories أقل من المستويات المقبولة دوليا. هذا لأنه أعلى فى السليكا Silica والجير ولكنه أدنى فى الكرومِيت Cromite .
- تتمتع الشركة بقدرة تنافسية فى التكاليف
- المناجم لا يوجد بها احتياطى يمكن إثباته بالمقاييس الدولية
- المناجم لا تقوم بأعمال استكشاف وهى أعمال هامة بالنسبة لتخطيط الإمداد بالمواد الخام للمصانع ، كما أنها هامة جدا فى عملية التخطيط للمناجم نفسها.

## ❑ مشكلات التسويق

- الطاقة الإنتاجية على مستوى مصر فى ١٩٩٣ كانت ٣٤٢ ألف طن وهو ما يعادل تقريبا ضعف الطلب على المنتج وهو ١٩٩ ألف طن .
- الانتقال من الألومينا المتدنية إلي الأ لومينا العالية ذات النسبة المئوية المتزايدة تسبب طفرة نحو منتجات أفضل وأكثر تطورا ولكن هذا يتطلب من الشركة أن تحسن مستويات الانتاج باستمرار.
- الانتقال من الطوب Brick إلى Monolithic Linings قد حدث عالميا ويمكن أن يحدث فى مصر قريبا . وهذا يتطلب أيضا تجديدات فنية وتسويقية من جانب الشركة .
- منتجات التبين والإسكندرية الرديئة تشوه صورة الشركة.
- الشركة لا تستطيع المنافسة فى السوق المحلى فى ظل استيراد الألومينا والماجنزيت ذى الجودة العالية والذى ازداد فى السنوات القليلة الماضية . وهذا يرجع إلى الجودة العالية والمساعدة الفنية للمبيعات لدي الشركات المنافسة. فالشركة لا تستطيع الحصول على حصة متزايدة من قطاع الأسمنت فى السوق بسبب المتطلبات الفنية لهذه العملية .
- الشركة لا تنتج تشكيلة عريضة من منتجات الطوب الحرارى وبهذا ستقضى على فرصتها فى التسويق الناجح .
- الشركة لا تستغل عقد أ . ب . جرين لمصلحتها . ويجب أن تفعل ذلك عن طريق منتجات جديدة يحتاجها السوق .
- الشركة مقيدة بلوائح المشتريات الحكومية من خلال إجراءات العطاءات لشراء المواد الخام الدولية بأرخص الأسعار . و هذا أيضا يتعارض مع تحقيق الجودة المرجوة من المنتج النهائى.

## ❑ مشكلات مالية

- الشركة تنتج / تبيع ٢١% من طاقتها فى ١٩٩٣/١٩٩٤ فإذا استمرت على هذا المعدل فإن العبء المالى للطاقة غير المستغلة و هى ٨٠% – بالإضافة إلى الأعباء الأخرى–

سينتج عنه عجز نقدى متراكم قدره ٢١٦ مليون جنيه بنهاية ١٩٩٨ . وهذا يجعل استمرار الشركة أمراً مشكوكاً فيه .

- تواجه الشركة أزمة سيولة حادة فنسبة سيولتها ٠,٣٣ :١ • و ترجع أسباب مشكلات السيولة فيها إلى المستويات الهابطة للغاية لدوران المخزون (١٧,٨ شهراً) و فترة تحصيل مستحقاتها المنخفضة للغاية (١٠ أشهر)
- تعانى الشركة من قصور فى رأس المال Undercapitalized نتيجة ديون ضخمة قيمتها ٣٣٨ مليون جنيه استخدمت لتمويل طاقة زائدة غير مستغلة .
- حقق مصنع الإسكندرية خسائر فى السنوات الثلاث ١٩٩٤ إلى ١٩٩٦ ، ورغم أنه كان قد حقق ربحا فى ١٩٩٣ فإن تحليلات ربحية المنتج Product Profitability تضعه فى موقف ضعيف .
- ربحية مصنع التبين لا تذكر رغم عدم وجود تخصيص للإهلاك .

**مشكلة العمالة**

تكتظ الشركة بالعمالة الزائدة و البالغة حوالى ٤٠٠٠ موظف . و مستوى الزيادة المؤكد ٤٨% وتتركز أساسا فى المناجم.

**مشكلات البيئة**

- الموقف البيئى لا يمكن إصلاحه فى المصنعين القديمين .
- المناجم لا تلتزم بالقانون ١٩٥٩/٩١ الخاص بالمحافظة على صحة و سلامة العاملين بالمناجم و المحاجر.

## الخيارات المتاحة للشركة

حدد فريق العمل خيارين أساسيين متاحين أمام الشركة لحل هذه المشكلات :

**أولاً** : خيار إعادة الهيكلة.

**ثانياً**: خيار الخصخصة الفورية.

وسنناقش هذين الخيارين فى القسم التالى.

## أولاً: خيار إعادة الهيكلة

تكون هذا الخيار من إعادة هيكلة الشركة ماديا و ماليا.

### ☐إعادة الهيكلة المادية Physical

شملت إعادة الهيكلة المادية إعادة هيكلة المناجم والمصانع القديمة

### ( أ ) إعادة هيكلة المناجم :

اكتشف التحليل الفنى أن المناجم ليس لها احتياطات يمكن إثباتها بالمعايير الدولية . كما أنه لا يوجد عمل استكشافى كاف فى المناجم و هو أمر ضرورى جداً لإنتاج المواد الخام التى تطلبها المصانع. ويمكن للمناجم أن تستفيد جداً من الخبرة الأجنبية.

ونذكر فيما يلى الخيارات المتاحة أمام الشركة القابضة لفصل المناجم عن باقى أنشطة الشركة :

- تظل المناجم مع الشركة القابضة .
- تؤجر المناجم مجمعة لصاحب أعمال مصرى Entrepreneur.
- تؤجر المناجم فرادى لأصحاب الأعمال المصريين.

وكانت توصية مجموعة العمل هى أن تبقى المناجم مع نفس الشركة القابضة بعد تأسيس شركة جديدة تكون مسئولة عن العمليات المهنية للمناجم . وهذا يساعد الشركة القابضة على حل مشكلة الخبرة المحدودة و يوفر الوقت لإدارة المناجم مباشرة. ويمكن للشركة الجديدة فى البداية أن تدخل فى اتفاقية إدارة مع مشغل أجنبى ليدير أحد أو كلا المنجمين لفترة من الزمن مقابل نسبة مئوية من أرباح التشغيل . ويجب أن يركز جزء من الاتفاقية على الرغبة فى تصدير المواد الخام و أيضا تسويق المواد الخام محليا بشكل نشيط .

**وكانت مزايا هذا المدخل كالآتى :**

- يمكن أن ينشئ سوقا تنافسية لتوريد عجينه الكاولين Kaolin Claysفى مصر وبالتالى يشجع جميع المنتجين على تحسين نوع منتجهم وخفض أسعاره .
- يمكن لمشغلى المناجم أن يتطلعوا بشغف إلى أسواق التصدير و يحسنوا عملياتهم للوفاء بمتطلبات تلك الأسواق .

أما العيب الرئيسى لهذا المدخل كما ذكر فريق العمل هو أن شركات الحراريات لن تسيطر على المناجم و بالتالى لن تكون لها سيطرة على الشركات الخاصة التى تصنع الحراريات من تلك المواد الخام. و قد يكون هذا غير هام على المدى البعيد لأن مصنعى النزهة و حلوان يمكنهما أن يأخذا مكان تلك الشركات الأخري فى السوق عن طريق تقديم منتج افضل بسعر تنافسى .

**(ب) إعادة هيكلة المصنعين القديمين**

وكما يتضح من النتائج الأولية التى وصل إليها الباحثون فلابد من فصل المصانع القديمة عن الجديدة لأسباب تكنيكية وتسويقية ومالية وبيئية. فكلا المصنعين ينتج طوبا مفرغا Hollow Ware وطوبا حراريا منخفض الجودة باستخدام عملية البلاستيك و يعتقد أنه باستخدام التشكيلات Formultations الصحيحة وإذا حسبت التكاليف بطريقة صحيحة يمكن لكلا المصنعين النزهة وحلوان أن ينتجا طوبا أفضل بكثير وبسعر أقل من هذه المصانع. ويمكن للنوعية الأفضل هذه أن تحسن من صورة الشركة المصرية للحراريات بين العملاء وهكذا تجعل بيع منتجات الألومنيا العالية أسهل.

كما يجب أيضا إيجاد حل لخط إنتاج الطوب المفرغ و هذه المنتجات تستعملها مصانع الصلب بخصوص العملية القديمة للصب Ingots إن التحول إلى الصب المستمر Continuous Casting قد جعل الطلب على هذا النوع من الحراريات أقل كثيرا مما كان فى الماضى ، إلا أنه سيظل هناك بعض الطلب. لقد كانت قيمة مبيعات الشركة المصرية للحراريات من هذه المنتجات٢١٠,٠٠٠ جنيه مصرى فقط فى ١٩٩٢/١٩٩٣ وعليه فهى لا تمثل خط إنتاج هام من الناحية المالية .

**إن الخيارات المتاحة أمام هذين المصنعين كما يلى :**

- نجعل سورناجا المورد الوحيد لهذه المنتجات. فمن الواضح أن لديها المعدات اللازمة ويمكنها أن تسد حاجات شركات الصلب بالنظر إلى التدهور فى الطلب على هذه المنتجات بسب إدخال الصب المستمر.
- يمكن بعد ذلك إغلاق المصنعين و تعويض الموظفين تعويضا كافيا.
- يمكن بيع المصنعين كمشروعات مستمرة Going Concerns لمستثمرين محليين .

وكانت التوصية النهائية لفريق العمل هى الأخذ بالخيارين الأولين . فهذان الخياران يكمل كل منهما الأخر و يقدمان أفضل حل للمشاكل التى سبق تحديدها . و لقد رفض الخيار الثالث لأن من الصعب أن نجد رجل أعمال يرغب فى شراء معدات متقادمة فنيا لكى ينتج منتجا لا يمكن بيعه فى السوق حيث أن العرض ضعف الطلب .

### ❑ إعادة الهيكلة المالية

اعتمدت عملية إعادة الهيكلة المقترحة على وضع الشركة كمنتج كبير للحراريات ذات الجودة العالية يخدم سوقا إقليمية تغطى ـ إلى جانب السوق المصرى ـ الأسواق العربية وأسواق الشرق الأوسط و بدرجة أقل أسواق جنوب أوروبا ٠ و كان المتوقع من هذا رفع مبيعات الشركة إلى مستوي يسمح لها ـ مع إعادة الهيكلة المالية الصحيحة ـ أن تصبح وحدة رابحة قادرة على الاستمرار يمكنها فى مرحلة لاحقة أن تجتذب مستثمرى القطاع الخاص٠ وافترض هذا الخيار تنفيذ التوصيات السابق ذكرها وإقتصار الإنتاج على مصنعى حلوان والنزهة .

وحتى بعد القيام بالإجراءات المذكورة بأعلى يجب إجراء عملية هيكلة كبرى للديون بحيث تكون الشركة فى وضع يسمح لها بخدمة عبء الديون عن طريق التدفقات النقدية مع استمرار تحقيق أرباح مقبولة للمساهمين . إن إعادة الهيكلة ستتطلب مزيجا من مقايضات الديون/ الأسهم Debt Equity Swaps والإعفاء من الديون Debt Forgivenessو إعادة جدولة القروض.

و كان من الضرورى عند تنفيذ مهام إعادة الهيكلة أخذ السياسات الحالية لبنوك القطاع العام الممولة لديون الشركة باعتبار أن بنك الاستثمار القومى– وهو اكبر مقرض Lender للشركة هو جهاز حكومى يمول من مصادر حكومية مباشرة بما فيها أموال الضمان الاجتماعى ولا تسمح له سياسته بإسقاط أى دين، إلا أنه دخل حديثا فى عدد من عمليات مقايضة الديون بالأسهم.

أما قرض المعونة الأمريكية USAID وقدره ٢٠,٨ مليون دولار فيمثل مشكلة خاصة يجب معالجتها فى أسرع وقت ممكن لأن من الممكن أن يكون لها تأثير قوى على الإدارة فى المستقبل. و كان الدين أصلا قد أعيد إقراضه للشركة من الهيئة العامة للتصنيع فى ١٩٨٧ بالدولار الأمريكى ليسدد بالجنية المصرى بالسعر السائد وقت السداد أى أن الشركة تحملت

مخاطر تغيير سعر العملة. وكان القرض يحمل سعراً ثابتاً للفائدة و له فترة سماح Grace Period أربع سنوات ونصف. و كان السداد على عشر سنوات إضافية. و قد سجل القرض في دفاتر الشركة بسعر صرف ٨٤ قرشا للدولار . و لما تدهور سعر صرف الجنية المصرى بالنسبة للدولار وانخفض سعر الفائدة على الدولار بسرعة أدركت الشركة المصرية للحراريات أن القرض سرعان ما أصبح عبئا فيما يتعلق بقيمته و بسعر الفائدة. و تقدمت إلى هيئة التصنيع و عقدت معها صفقة لتظل خدمة الدين (كل من الفائدة والأصل) عند سعر الصرف الأصلى. وتم تعديل السندات الإذنيه Promissory Notes المتعلقة بهذه المدفوعات طبقا لذلك . إلا أن وزارة المالية اعترضت على هذا الإجراء لأنه نقل العبء المالى من الشركة إلى الخزانة The Treasuryولا تزال المشكلة معلقة وربما يصل الأمر إلى المحاكم. وكان رأى فريق المشروع أن فرص الشركة فى كسب القضية ضعيفة حيث أن الاتفاقية الأصلية تؤيد وجهة نظر وزارة المالية . ومن الناحية الأخرى ، من المستحيل قطعا أن تقوم الشركة بخدمة قرض هو فى الحقيقة بالدولار بسعر فائدة يمثل ضعف سعر السوق . و هكذا فقد اقترح أن تقبل الشركة التقييم الحالى للقرض على أساس سعر الصرف الجارى بشرط أن تقبل وزارة المالية أن تتحمل جميع مخاطر سعر الصرف فى المستقبل وتعيد جدولة القرض ليتم السداد على ١٥ سنة مع فترة سماح سنتين بسعر فائدة ١٣% .

والقرض الكبير الثانى على الشركة هو القرض الروسى و شروطه ميسرة من الأصل ويمكن بقاؤه كما هو.

إفترض فريق المشروع إمكانية تخفيض السحب على المكشوف من بنوك القطاع العام بالمبالغ التى وردت فعلا للبنوك. وقدروا هذا التخفيض فى حدود ٣٠% و اقترحوا جدولة الجزء المتبقى بسعر مخفض .

## الإفتراضات الأساسية لفريق المشروع من اجل إعادة الهيكلة

### ١ ـ وجود مصنع أجنبي Foreign Manufacturer

تم افتراض إما أن يمتلك أو يدير مصنعى الشركة بالنزهة وحلوان مصنع حراريات يتمتع بالقدرات الفنية و ليس له وجود قوى فى أسواق الشرق الأوسط. فقد ينتج عن هذا تغيير جوهرى فى الاتجاه الإستراتيجى هو تطوير إستراتيجية تسويق جديدة على أساس :

- كسب ثقة العملاء المحليين بالتركيز على تحسين التكاليف / الإنتاجية بدلا من تعظيم الحمولة لسفن الشركة .
- قبول جميع العمليات التى تغطى التكاليف المتغيرة وتسهم بقدر ما فى التكاليف الثابتة حتى تصل إلى كامل الطاقة الممكنة.
- التركيز على تنمية الصادرات إلى الأسواق الكبرى مثل إيطاليا و تركيا و التنافس على أساس الجودة الأعلى بالسعر المماثل أو الأقل .
- الدفع بالموردين المحليين الآخرين ( بما فيهم سورناجا ) خارج السوق عن طريق تقديم منتجات أفضل بسعر مماثل لسعرهم .

## تطوير خط الإنتاج تطويرا جوهريا

- إضافة Monolithic وخاصة Tun Dishes وLadle Bottoms
- تصنيع طوباً ذا ألومينا عالية للأفران الأسمنتية Cement Kilns
- تصنيع طوبا حراريا ذا تكاليف منخفضة وجودة عالية وألومينا منخفضة يمكن أن يصنع فى حلوان أو النزهة ليحل محل المنتجات التى تصنع حاليا فى التبين .
- تصنيع منتجات الماجنسيت التى تفى بالمعايير الدولية
- تصنيع أنواعاً خاصة من الصلصال (خام Raw ومكلسن Calcined) للتصدير .

## تغيير استراتيجية التشغيل

- شحن المنتجات التى تتفق مع المواصفات المتفق عليها أو تفوقها فقط مع وضع عدم وجود أى عيوب فى الإنتاج هدفا أمام المصنع مما يعدم فرصة طلبات التعويض ضد الشركة.
- وجوب التخلص من بعض أصول مصنعى التبين والإسكندرية.

## كما افترضوا - أيضاً - أن

- تأخذ الشركة المصرية للحراريات عمليات مغارف وبراميل الدخيلة فى ١٩٩٥/١٩٩٦ .
- تحل الشركة المصرية للحراريات محل شركة سورناجا فى الحديد والصلب Iron and

Steel بنهاية ١٩٩٥/١٩٩٦ وتحول المغارف إلي ٨٠٪ ألومينا فى ١٩٩٤/١٩٩٥ وتأخذ ٥٠٪ من عمليات الألومينا العالية المستوردة.

- تحتفظ الشركة المصرية للحراريات بالنصيب الكبير الحالى فى شركة Delta National and Copperworks بالإضافة إلى كل أعمال سورناجا + ٨٠٪ من الألومينا العالية المستوردة حالياً.
- تحسن الشركة المصرية للحراريات الماجنسيت والألومينا العالية لإنتاج الأسمنت وتستحوذ فى النهاية على معظم العمليات.

وسوف يوزع الإنتاج بين مجمع حلوان ومصنع النزهة طبقا للقواعد التالية:

- ٨٠%من الألومينا تنتج فى الإسكندرية
- تنتج صادرات الألومنيا فى مصنع الإسكندرية وتنتج المصبوبات Castables فى حلوان.
- يقسم ٦٥%من الألومينا بين مصنع حلوان ومصنع الإسكندرية الجديد
- منتجات الألومينا المنخفضة التى كانت تنتج فيما مضى فى التبين تنتج فى مجمع حلوان وتلك التى كانت تنتج فى مصنع الإسكندرية القديم تنتج فى مصنع النزهة.
- كميات المبيعات بالطن لكل منتج بالأسعار المحلية أو أسعار التصدير تبقي مستقرة stable بالأسعار التى تحددها الشركة خلال مرحلة تحليل الإنتاج.

**٢ ـ رأس المال العامل Working Capital**

تم حساب متطلبات رأس المال العامل علي أساس مستويات التشغيل الحالية لكل مصنع منفرد طبقا للمعايير الآتية:

- الحسابات المستحقة (المدينة) : Accounts Receivable تناقصت المستحقات بنسبة ١٠% سنويا عن المستويات الحالية لتصل إلي حد أدني ثلاثة أشهر من صافى المبيعات.
- المخزون : Inventory وضعت الافتراضات التالية فيما تتعلق بالمخزون.

ـ يفترض أن تكون جميع الأصول والخصوم الجارية الأخرى ثابتة عند قيمتها التاريخية خلال فترة الدراسة.

## جدول ٦-٦: افتراضات المخزون

| المخزون | |
|---|---|
| مواد خام أساسية ومواد تعبئة | ٦ أشهر من الاستهلاك Consumption |
| التوريدات Supplies | شهران من الاستهلاك |
| قطع الغيار | تناقص قطع الغيار بالتدريج عن المستويات الحالية |
| العمل الجارى | ٧ أيام من تكاليف البضاعة المصنعة |
| البضاعة تامة الصنع Finished Goods | تناقص البضاعة تامة الصنع بالتدريج فى المستويات الحالية |

المصدر: التقرير النهائى للشركة المصرية للحراريات

### ٣ ـ مبيعات الأصول الثابتة

يغطى هذا البند الأصول الثابتة لمصنع التبين ومصنع الإسكندرية القديم . ويشمل بيع الأرض والماكينات والمعدات والآلات والأثاث والمركبات وبالنسبة لمصنع التبين يبلغ إجمالى بيع الأصول الثابتة ٧,٩ مليون جنيه مصرى وبالنسبة لمصنع الإسكندرية القديم يبلغ إجمالى قيمة بيع الأصول الثابتة ٧,٢ مليون جنيه مصرى .

### ٤ ـ صفقات التعويض

يتضمن هذا السيناريو إغلاق مصنعين وتعويض العاملين . وقد قدرت صفقة تعويض العاملين فى مصنع التبين بـ ٥,٤ مليون جنيه مصرى . أما بالنسبة لمصنع الإسكندرية القديم فيبلغ إجمالى صفقة التعويضات ٤,٥ مليون جنيه مصرى .

### ❑ ديون الشركة غير المسددة

كانت ديون الشركة غيرا لمسددة فى ٣٠ يونيه ١٩٩٢ كما يلي:

## جدول ٦ ـ ٧ : الديون غير المسددة

| | أصل الدين | الفائدة المتأخرة | العمل الأجنبى | الإجمالى |
|---|---|---|---|---|
| بنك التنمية الوطنى National Investment Bank | ١٣٥٩٥٧ | ١٣٤٢٦ | — | ١٤٩٣٨٣ |
| المعونة الأمريكية USAID | ١٧٤٦١ | ١٣٢٢٥ | ٥٢٧٩٨ | ٨٣٤٨٤ |
| القروض الروسى | ٦٠٦٧ | ٥٨٨ | — | ٦٦٥٥ |
| السحب على المكشوف | ٩٨٦٣٨ | — | — | ٩٨٦٣٨ |
| الإجمالى | ٢٥٨١٢٣ | ٢٧٢٣٨ | ٥٢٧٩٨ | ٣٣٨١٥٩ |

المصدر :التقرير المالي للشركة المصرية للحراريات

### التوصيات النهائية لفريق إعادة الهيكلة المالية

- يجب تحويل قرض بنك التنمية الوطنى بالكامل إلي أسهم والاتفاق علي عملية مقايضة swapبين الطرفين ( الشركة القابضة وبنك التنمية الوطنى )علي أساس الإيرادات المستقبلية للشركة ، ويجب تنفيذ عملية المقايضة كزيادة فى رأس المال للحصول على مزايا ضريبية كاملة .
- قرض المعونة الأمريكية يكون بفائدة ١٣% ويبدأ السداد فى منتصف ١٩٩٧ على فترة ١٠ سنوات وتتحمل الحكومة مخاطر تغير سعر الصرف الأجنبى .
- القرض الروسى شروطه ميسره فعلا ويمكن أن يبقى كما هو .
- يجب تخفيض السحب علي المكشوف من بنوك القطاع العام بنسبة ٣٠% ويحول الباقى وهو ٦٩ مليون جنيه مصرى إلي قرض طويل الأجل بفائدة ١٢% ويبدأ السداد فى منتصف ١٩٩٧ على فترة خمس سنوات.
- هناك حاجة لقرض إضافى قيمته ٤,٥ مليون جنيه مصرى فى ١٩٩٥ لمواجهة النقص فى التدفقات النقدية . ويكون القرض بفائدة ١٣% ويبدأ سداده فى ١٩٩٨ علي فترة أربع سنوات .

ويعرض الجدول (٦-٨ ) التدفقات النقدية للشركة كما هى بدون إعادة الهيكلة المالية التى تنتج عنها عجز نقدى متراكم قيمته ٢١٦ مليون جنيه مصرى فى عام ١٩٩٨، ثم يصل العجز إلى ٣٢٩ مليون جنيه مصري عام ٢٠٠٢ .

ويجب أن تؤدى الخطة المقترحة لإعادة الهيكلة إلي تحسن ملحوظ فى مستقبل الشركة المصرية للحراريات إلا أننا نؤكد أن مفتاح النجاح هو العثور على الجهة الدولية التى يمكنها الالتزام بتحقيق حجم المبيعات المستهدف.

ويظهر الجدول (٦-٩) بيان الدخل المستهدف للشركة . ويوضح بيان الدخل نموا سريعا في المبيعات من ٤١,٢ مليون جنيه مصرى فى ١٩٩٤ إلي ١٨٣,٩ مليون جنيه مصرى فى ١٩٩٨ وهي زيادة ٤,٤ ضعفاً فى فترة أربع سنوات (٤٥% ربح مركب سنويا) ومن الواضح أنه لا يمكن تحقيق ذلك إلا عن طريق صادرات بحجم كبير .

وطبقا لهذه الخطة قد تستمر الشركة فى الخسارة حتى عام ١٩٩٦ ، وقد تصل الأرباح فى ١٩٩٧ إلي ٩% من المبيعات (١٣,٣ مليون جنيه مصرى) وتزيد بسرعة لتستقر عند ٢٠% من المبيعات (٣٦,٧ مليون جنيه مصرى) عام ٢٠٠٢ .

ونتيجة لزيادة رأس المال ( بعد تحويل قرض بنك التنمية الوطنى إلي أسهم) سيصبح العبء الضريبى صغيرا لأن الشركة ستستفيد من التخفيض الذى سيتم فى الضريبة. وستبدأ التكاليف المالية ( الفائدة) بمبلغ مرتفع قيمته ٢٠,٤ مليون جنيه مصرى فى ١٩٩٥ ـ ١٩٩٦ ثم تهبط لأن سداد الديون سيبدأ فى الهبوط إلي ١٥,٢ مليون جنيه مصرى عام ١٩٩٧ وإلي ٦,٣ مليون جنيه مصرى فى ٢٠٠٢ .

ويبين الجدول (٦-١٠) التدفقات النقدية للشركة طبقاً لهذا الخيار . وكما هو واضح، من المتوقع أن تخطي الشركة المصرية للحراريات بتدفقات نقدية إيجابية فى جميع سنوات الخطة، إلا أنها ستحتاج إلي قرض جديد قيمته ٤,٥ مليون جنيه فى ١٩٩٥ ، وفى هذه الحالة لن تعاني الشركة فى جميع السنوات التالية من مشكلات السيولة . وقد تقوم الشركة بتغطية صحية لخدمة الدين تتراوح ما بين ١,٤ فى ١٩٩٦ إلي ٢,٥ فى ٢٠٠٢ . وهذا من شأنه أن يسمح للشركة بدفع أرباح علي الأسهم فى ١٩٩٧ فصاعداً.

**ثانياً: خيار الخصخصة الفورية**

يمكن خصخصة الشركة المصرية للحراريات فوراً كما يلي:

١- تظل المناجم تابعة للشركة القابضة .

٢- تغلق المصانع القديمة .

٣- تخصص المصانع الجديدة.

وبالتوازى مع أ، ب، اللتين قمنا بتقديمها بالتفصيل تحت الخيار الأول يمكن خصخصة المصنعين الجديدين فى النزهة وحلوان فوراً (جدول ٣ على الصفحة التالية) .

## جدول (٣) التدفقات النقدية كما هي

| | ١٩٩٤ | ١٩٩٥ | ١٩٩٦ | ١٩٩٧ | ١٩٩٨ | ١٩٩٩ | ٢٠٠٠ | ٢٠٠١ | ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **مصادر التمويل** | | | | | | | | | |
| أرباح التشغيل | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| الإهلاك | ١١,٣٤٠,١٣٠ | ١٤,٧٤٣,٦٧٥ | ١٤,٦٥٧,٤٧٥ | ١٤,٢٠١,٣٧٥ | ١٤,٢٦١,٣٧٥ | ١٤,٢٢٩,٥٧٥ | ١٤,١١٢,٩٧٥ | ١٤,٢٠٨,٩٧٥ | ١٣,٨٢٢,٥٧٠ |
| استهلاك الدين | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| احتياطي البنود غير النقدية | | | | | | | | | |
| القيمة الباقية | | | | | | | | | |
| النقدية | | | | | | | | | |
| مصادر التمويل | ١١,٣٤٠,١٣٠ | ١٤,٧٤٣,٦٧٥ | ١٤,٦٥٧,٤٧٥ | ١٤,٢٠١,٣٧٥ | ١٤,٢٦١,٣٧٥ | ١٤,٢٢٩,٥٧٥ | ١٤,١١٢,٩٧٥ | ١٤,٢٠٨,٩٧٥ | ١٣,٨٢٢,٥٧٠ |
| **مصادر تمويل أخرى** | | | | | | | | | |
| مبيعات أصول ثابتة | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| حصة في رأس المال/ منح | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| قرض طويل الأجل محلي | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| قرض طويل الأجل أجنبي | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| سحب على المكشوف | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| إجمالي مصادر التمويل | ١١,٣٤٠,١٣٠ | ١٤,٧٤٣,٦٧٥ | ١٤,٦٥٧,٤٧٥ | ١٤,٢٠١,٣٧٥ | ١٤,٢٦١,٣٧٥ | ١٤,٢٢٩,٥٧٥ | ١٤,١١٢,٩٧٥ | ١٤,٢٠٨,٩٧٥ | ١٣,٨٢٢,٥٧٠ |
| **استخدامات** | | | | | | | | | |
| مصروفات رأس مالية | ١,٠٠٠,٠٠٠ | ٠ | ٠ | ١,٦٠٠,٠٠٠ | ١,٠٠٠,٠٠ | ٠ | ٠ | ١,٦٠٠,٠٠٠ | ١,٠٠٠,٠٠٠ |
| تسديد القرض | ٢٤,٠٤٥,٠٤٢ | ٢٤,٠٤٥,٠٤٢ | ٢٤,٠٤٥,٠٤٢ | ٢٤,٠٤٥,٠٤٢ | ٢٤,٠٤٥,٠٤٢ | ٢٤,٠٤٥,٠٤٢ | ٢٤,٠٤٥,٠٤٢ | ٢٤,٠٤٥,٠٤٢ | ٢٣,٢٨٦,٦٦٧ |
| الفائدة | ٣٧,٥٧٠,٧٠٦ | ٣٤,٩١٥,٧٥٠ | ٣٢,٢٦٠,٧٩٤ | ٢٩,٦٠٥,٨٣٨ | ٢٦,٩٥٠,٨٨٢ | ٢٤,٢٩٥,٩٢٦ | ٢١,٦٤٠,٩٧٠ | ١٨,٩٨٦,٠١٤ | ١٦,٣٥٠,٠١٧ |
| زيادة – نقص في رأس مال العامل | ٨,٩٨٦,٠٣٢ | (٢,٣٨٨,٨٩٣) | (٢,٢٩٥,٤٨٨) | (١,٥٣١,٨٤٣) | (٢,٢٩٨,٤٠٦) | (٢,٧١٢,١١٨) | (٢,٤٤٠,٨٩٩) | (٢,١٩٧,٤٩٢) | (٢,٨٨٤,١٣٩) |
| الضريبة | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| إجمالي استخدامات مصادر التمويل | ٧١,٦٠١,٧٨٠ | ٥٦,٥٧١,٨٩٩ | ٥٤,٠١٠,٣٤٨ | ٥٣,٧١٩,٠٣٧ | ٤٩,٦٩٧,٥١٨ | ٤٥,٦٢٨,٨٥٠ | ٤٣,٢٤٥,١١٣ | ٤٢,٤٣٣,٥٩٤ | ٣٧,٧٥٢,٥٤٦ |
| صافي التدفقات النقدية | (٦٠,٢٦١,٦٥٠) | (٤١,٨٢٨,٢٢٤) | (٣٩,٣٥٢,٨٧٣) | (٣٩,٥١٧,٦٦٢) | (٣٥,٤٣٦,١٤٣) | (٣١,٣٩٩,٢٧٥) | (٢٩,١٣٢,١٣٨) | (٢٨,٢٢٤,٦١٩) | (٢٣,٩٢٩,٩٧٦) |

## جدول (٤) بيان الدخل المستهدف

| | ١٩٩٤ | ١٩٩٥ | ١٩٩٦ | ١٩٩٧ | ١٩٩٨ | ١٩٩٩ | ٢٠٠٠ | ٢٠٠١ | ٢٠٠١ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| إجمالي الإيرادات | ٤١,٢٤٥,١٢٧ | ٥٩,٣٥٢,٩١٥ | ٩٢,٤٩٥,٨٥٦ | ١٤٥,١٢٩,٩٥٥ | ١٨٣,٩٧٩,٨١٣ | ١٨٣,٩٧٩,٨١٣ | ١٨٣,٩٧٩,٨١٣ | ١٨٣,٩٧٩,٨١٣ | ١٨٣,٩٧٩,٨١٣ |
| تكاليف التشغيل المباشرة | | | | | | | | | |
| تكاليف مباشرة متغيرة | ١٩,٩٨٩,٩٠٥ | ٣٠,٢٥٦,٠٥٠ | ٤٨,٢٥٦,٠٣٥ | ٧٣,٤٩٥,١٣٠ | ٤١,٧١٤,٩٧١ | ١٩,٧١٤,٩٧١ | ٩١,٧١٤,٩٧١ | ٩١,٧١٤,٩٧١ | ٩١,٧١٤,٩٧١ |
| تكاليف مباشرة ثابتة | ١٦,٠٧٤,٠٠ | ١٩,٤٧٧,٥٤٥ | ١٩,٤٧٧,٥٤٥ | ١٩,١٩٦,٠٤٥ | ١٩,٠٨١,٤٤٥ | ١٩,٠٨١,٤٤٥ | ١٩,٠٤٩,٢٤٥ | ١٩,٠٤٠,٠٤٥ | ١٩,١٠٠,٠٤٥ |
| إجمالي تكاليف الإنتاج | ٣٦,٠٦٣,٩٠٥ | ٤٩,٧٣٣,٥٩٥ | ٦٧,٧٣٣,٥٨٠ | ٩٢,٦٩١,١٧٥ | ١١٠,٧٩٦,٤١٦ | ١١٠,٧٩٦,٤١٦ | ١١٠,٧٦٤,٢١٦ | ١١٠,٧٥٥,٠١٦ | ١١٠,٨١٥,٠١٦ |
| إجمالي الأرباح | ٥,١٠١,٢٢٢ | ٩,٦١٩,٣٢٠ | ٢٤,٧٦٢,٢٧٦ | ٥٢,٤٣٨,٧٨٠ | ٧٣,١٨٣,٣٩٧ | ٧٣,١٨٣,٣٩٧ | ٧٣,٢١٥,٥٩٧ | ٧٣,٢٢٤,٧٩٧ | ٧٣,١٦٤,٧٩٧ |
| تكاليف التشغيل غير مباشرة | | | | | | | | | |
| تكاليف غير مباشرة متغيرة | ٣,١٦٥,٣٢٨ | ٤,٠٥٤,٥٩٨ | ٥,٦٤٦,٥٦٥ | ٨,٢١٨,١٧٦ | ٩,٩٨٣,٦٣٢ | ٩,٩٨٣,٦٣٢ | ٩,٩٨٣,٦٣٢ | ٩,٩٨٣,٦٣٢ | ٩,٩٨٣,٦٣٢ |
| تكاليف غير مباشرة ثابتة | ١,٧٠٤,٨٠٠ | ٢,٠٥٤,٨٠٠ | ٢,٠٥٤,٨٠٠ | ٢,٠٥٤,٨٠٠ | ٢,٠٥٤,٨٠٠ | ٢,٠٥٤,٨٠٠ | ٢,٠٥٤,٨٠٠ | ٢,٠٥٤,٨٠٠ | ٢,٠٥٤,٨٠٠ |
| إجمالي التكاليف غير المباشرة | ٤,٨٧٠,١٢٨ | ٦,١٠٩,٣٩٨ | ٧,٧٠١,٣٤٥ | ١٠,٢٧٢,٩٧٦ | ١٢,٠٢٨,٤٣٢ | ١٢,٠٢٨,٤٣٢ | ١٢,٠٢٨,٤٣٢ | ١٢,٠٢٨,٤٣٢ | ١٢,٠٢٨,٤٣٢ |
| تكلفة التشغيل | ٤٠,٩٣٤,٠٣٣ | ٥٥,٨٤٣,٩٩٢ | ٧٥,٤٣٤,٩٤٥ | ١٠٢,٩٦٤,١٥٢ | ١٢٢,٨٣٤,٨٤٨ | ١٢٢,٨٣٤,٨٤٨ | ١٢٢,٨٠٢,٦٤٨ | ١٢٢,٧٩٣,٤٤٨ | ١٢٢,٨٥٣,٤٤٨ |
| أرباح التشغيل | ٣١١,٠٩٤ | ٣,٥٠٩,٩٢٣ | ١٧,٠٦٠,٩١١ | ٤٢,١٦٥,٨٠٣ | ٦١,١٤٤,٩٦٥ | ٦١,١٤٤,٩٦٥ | ٦١,١٧٧,١٦٥ | ٦١,١٨٦,٣٦٥ | ٦١,١٢٦,٣٦٥ |
| تكاليف أخرى | ١٩,٨٦٩,٧٣٦ | ٢١,٠٩٠,٩٦٠ | ٢٣,٨٠١,١٥٨ | ٢٨,٨٢٢,١٣٦ | ٣٠,٤٥٣,٢٩٨ | ٢٧,٤٦٩,٥٧١ | ٢٤,٤٩٢,٧٨٤ | ٢١,٥١٠,٣٩٧ | ١٨,٥٥١,٢٢٤ |
| صافي الربح قبل الضرائب | (١٩,٥٥٨,٦٤٣) | (١٧,٥٨١,٠٣٧) | (٦,٧٤٠,٢٤٦) | ١٣,٣٤٣,٦٦٧ | ٣٠,٦٩١,٦٦٧ | ٣٣,٦٧٥,٣٩٤ | ٣٦,٦٨٤,٨٨١ | ٣٩,٦٧٥,٩٦٨ | ٤٢,٥٧٥,١٣٢ |
| الضرائب | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٨٣٥,٩٧٩ | ٢,٠٨٩,١٤٤ | ٢,٣٥٣,١٢٩ | ٤,٦٠٩,٣٨٥ | ٥,٨٢٧,٠٣٥ |
| صافي الربح بعد الضرائب | (١٩,٥٥٨,٦٤٣) | (١٧,٥٨١,٠٣٧) | (٦,٧٤٠,٢٤٦) | ١٣,٣٤٣,٦٦٧ | ٢٩,٨٥٥,٦٨٨ | ٣١,٥٨٦,٢٤٩ | ٣٤,٣٣١,٧٥٢ | ٣٥,٠٦٦,٥٨٣ | ٣٦,٧٤٨,٠٩٨ |
| العائد على المبيعات | | | | %٩ | %١٦ | %١٧ | %١٨ | %١٩ | %٢٠ |

جدول (٥) التدفقات النقدية بعد الإصلاح

| | ١٩٩٤ | ١٩٩٥ | ١٩٩٦ | ١٩٩٧ | ١٩٩٨ | ١٩٩٩ | ٢٠٠٠ | ٢٠٠١ | ٢٠٠٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **مصادر التمويل** | | | | | | | | | |
| أرباح التشغيل | ٣١١,٠٩٤ | ٣,٥٠٩,٩٢٣ | ١٧,٠٦٠,٩١١ | ٤٢,١٦٥,٨٠٣ | ٦١,١٤٤,٩٦٥ | ٦١,١٤٤,٩٦٥ | ٦١,١٧٧,١٦٥ | ٦١,١٨٦,٣٦٥ | ٦١,١٢٦,٣٦٥ |
| الإهلاك | ١٠,٨٥٦,٢٠٠ | ١٤,٢٥٩,٧٤٥ | ١٤,٢٥٩,٧٤٥ | ١٣,٩٧٨,٢٤٥ | ١٣,٨٦٣,٦٤٥ | ١٣,٨٦٣,٦٤٥ | ١٣,٨٣١,٤٤٥ | ١٣,٨٢٢,٢٤٥ | ١٣,٨٨٢,٢٤٥ |
| استهلاك الدين | | | | | | | | | |
| احتياطي البنود غير النقدية | | | | | | | | | |
| القيمة الباقية | | | | | | | | | |
| النقدية | | | | | | | | | |
| | ١١,١٦٧,٢٩٤ | ١٧,٧٦٩,٦٦٨ | ٣١,٣٢٠,٦٥٦ | ٥٦,١٤٤,٠٤٨ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ |
| **مصادر أخرى للتمويل** | | | | | | | ٠ | | |
| بيع أصول ثابتة | ١٥,٣٠٤,٣٢٨ | | | | | | | | |
| رأس مال الأسهم | | ٤,٥٠٠,٠٠٠ | | | | | | | |
| قرض محلي طويل الأجل | | | | | | | | | |
| قرض أجنبي طويل الأجل | | | | | | | | | |
| سحب على المكشوف | | | | | | | | | |
| | ١٥,٣٠٤,٣٢٨ | ٤,٥٠٠,٠٠٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ |
| إجمالي مصادر التمويل | ٢٦,٤٧١,٦٢٢ | ٢٢,٢٦٩,٦٦٨ | ٣١,٣٢٠,٦٥٦ | ٥٦,١٤٤,٠٤٨ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ | ٧٥,٠٠٨,٦١٠ |
| **استخدامات مصادر التمويل** | | | | | | | | | |
| حق الإدارة الأجنبية | ٦٢,٢١٩ | ٧٠١,٩٨٥ | ٣,٤١٢,١٨٢ | ٨,٤٣٣,١٦١ | ١٢,٢٢٨,٩٩٣ | ١٢,٢٢٨,٩٩٣ | ١٢,٢٣٥,٤٣٣ | ١٢,٢٣٧,٢٧٣ | ١٢,٢٢٥,٢٧٣ |
| مصروفات رأس مالية | ١٠٠٠,٠٠٠ | ٠ | ٠ | ١,٠٠٠,٠٠٠ | ١,٠٠٠,٠٠٠ | ٠ | ٠ | ١,٠٠٠,٠٠٠ | ١,٠٠٠,٠٠٠ |
| تعويضات ترك الخدمة للعاملين | ٩,٩٠٥,٥٣٠ | | | | | | | | |
| زيادة / نقص في رأس مال العامل | ٥,٦٣٨,٥٧٦ | ١,٠٧٢,٤٣٣ | ٤,٣٦٧,٦٣٦ | ٩,٨٥٤,٦٦٩ | ٧,٦٤٢,٣٠١ | (٢,٤٣٢,٢٢٦) | (٢,١٨٨,٧١٠) | (١,٧٢٣,٦٥٧) | (١٠٤,٢٤١) |
| تسديد القرض | ٠ | ٠ | ٠ | ١١,٥٥٤,١٩٤ | ٢٤,٢٣٣,٣٨٩ | ٢٤,٢٣٣,٣٨٩ | ٢٤,٢٣٣,٣٨٩ | ٢٤,٢٣٣,٣٨٩ | ١٦,٢٠٣,٧٢٩ |
| الفائدة | ٩,٩٠١,٩٨٨ | ٢٠,٣٨٨,٩٧٥ | ٢٠,٣٨٨,٩٧٥ | ٢٠,٣٨٨,٩٧٥ | ١٨,٢٢٤,٣٠٥ | ١٥,٢٤٠,٥٧٨ | ١٢,٢٥٦,٨٥١ | ٩,٢٦٣,١٢٤ | ٦,٣٢٥,٩٥٩ |
| الضريبة | ٠ | ٠ | ٠ | ٠ | ٨٣٥,٩٧٩ | ٢,٠٨٩,١٤٤ | ٣,٣٥٣,١٢٩ | ٤,٦٠٩,٣٨٥ | ٥,٨٢٧,٠٣٥ |
| إجمالي استخدامات مصادر التمويل | ٢٦,٥٠٨,٢٦٢ | ٢٢,١٦٣,٣٩٣ | ٢٨,١٦٣,٧٩٣ | ٥١,٢٣٠,٩٩٩ | ٦٤,١٦٤,٩٦٧ | ٥١,٣٥٩,٨٧٨ | ٤٩,٨٩٠,٠٩٢ | ٤٩,٦٢٩,٥١٤ | ٤١,٤٧٧,٧٥٤ |
| صافي التدفقات النقدية | (٣٦,٦٤١) | ١٠٦,٢٧٥ | ٣,١٥٦,٨٦٣ | ٤,٩١٣,٠٤٩ | ١٠,٨٤٣,٦٤٣ | ٢٣,٦٤٨,٧٣٢ | ٢٥,١١٨,٥١٨ | ٢٥,٣٧٩,٠٩٥ | ٣٣,٥٣٠,٨٥٥ |
| التدفقات النقدية المجمعة | ٢,٠٧٤,٣٥٩ | ٢,١٨٠,٦٣٤ | ٥,٣٣٧,٤٩٧ | ١٠,٢٥٠,٥٤٦ | ٢١,٠٩٤,١٨٩ | ٤٤,٧٤٢,٩٢١ | ٦٩,٨٦١,٤٣٩ | ٩٥,٢٤٠,٥٣٤ | ١٢٨,٧٧١,٣٨٩ |

**مصنع النزهة:** هذا المصنع مصمم لينتج تشكيلة كاملة تقريبا ( حتي ٨٢% من المكونات ألومينا) من حراريات الألومينا تفى بالمعايير الدولية . ولكي ينجح هذا المصنع يجب أن يدار إدارة جيدة ( الصيانة الوقائية تمثل عاملا هاما بصفة خاصة ) .. من الناحية المالية يجب أن يعمل المصنع بمستوي معقول من التشغيل.

**مصنع حلوان:** هذا المصنع يمكنه إنتاج سلسلة من حراريات الألومنيا حتي نسبة ٦٥% من الألومنيا وتشكيلة كاملة تقريبا من حراريات المغنسيت. ومفتاح نجاح هذا المصنع هو الإدارة الواعية للعمليات ، فعلي خلاف مصنع النزهة فإن كثيرا من العمليات يتم التحكم فيها يدويا ، فإذا تم ذلك بشكل جيد فإن منتجات هذا المصنع يمكنها أيضا أن تفي بالمعايير الدولية للجودة .

وخيارات الخصخصة الفورية الأخري التي يجب دراستها هي كما يلى:

**❑ البديل الأول : الخصخصة المنفصلة**

رأي فريق العمل أن الخصخصة المنفصلة للمصنعين الجديدين ستحقق المزايا التالية :

- يمكن لمديري مصانع الحراريات التركيز على تطوير وبيع الحراريات بقليل من المستخرجات من المناجم . وربما يشعرون بحرية أكثر فى استيراد مواد خام عند الضرورة لصنع منتج فاخر.
- يمكن لشركات الصلب ـ والتي تحرص علي توفير موردين ذوي قدرة تنافسية داخل مصر ـ أن تشتري فقط من المصنعين الحديثين (بالإضافة إلي سورناجا والموردين الخاصين الآخرين) فأمامها موردان مستقلان جديدان داخل مصر.
- سيدرك مديرو المصنعين فى حلوان والنزهة ضرورة وأهمية تقديم منتجات عالية الجودة يمكنهم أن يبيعوها فى أسواق التصدير .
- هناك إمكانية لجذب اثنين من منتجى الحراريات الدولية إلي مصر .فالمستهلكون المصريون يمكنهم الاستفادة من التشكيلة الأكبر للمنتجات المتنافسة .

ومن ناحية أخري فقد توقعوا أن يكون لعرض الخصخصة المنفصلة المساوئ التالية :

- مصنع النزهة و مصنع حلوان لا يمكنهما تقديم خط إنتاج كامل خاصة بالنسبة لشركات الأسمنت التى تحتاج إلى منتجات الألومنيا العالية التى يمكن لمصنع النزهة إنتاجها ، ومنتجات المغنيست التى ينتجها مصنع حلوان . ويمكن للمصنعين التعاون معا للوفاء بهذه الاحتياجات خاصة داخل مصر أما خارج مصر فإن التعاون بينهما سيكون محدوداً وخاصة إذا كان أحد المشترين يقوم بصنع المنتج المكمل فى مكان آخر .
- يمكن أن تؤدى المنافسة بين المصنعين الحديثين إلى طرد سورناجا وشركات القطاع الخاص الأخري خارج صناعة الحراريات .
- يتوقع فريق العمل أن التأثير الحالى النهائى على الشركة القابضة سيكون أفضل إذا حلت شركتان قويتان محل الشركتين الضعيفتين الموجودتين حاليا .
- ربما كان العثور على شركتين عالميتين مشتريان فى مصر أمرا صعبا. إذا أن عليها التأكد من إمكانية قيامها بتصدير كم كبير من البضاعة لكى تنجحا.

**❑ البديل الثاني : الخصخصة المشتركة**

يمكن للخصخصة المشتركة للمصنعين معاً تقديم خط إنتاج كامل نسبيا للسوق . إلا أنه ليس من المحتمل أن تستحوذ الشركة الجديدةعلى نصيب كبير فى السوق المصرية، يوازى نصيب المصنعين النزهة وحلوان إذا عملا منفصلين . كما أنه من الصعب بيع المصنعين معاً بسبب ضخامة قيمة الاستثمار المطلوب .

**❑ البديل الثالث : النزهة للتصدير وحلوان للسوق المحلية**

إن الفكرة وراء هذا البديل هى أن مصنع حلوان بحكم وقوعه فى القاهرة يمكنه بسهولة أن يباع لشركات المعادن فى حلوان ولبعض شركات الأسمنت أيضاً . ويكون مصنع النزهة بحكم قدرته علي انتاج الألومينا العالية وبحكم موقعه ـ مناسباً لسوق التصدير . وبما أن العرض فى السوق المحلية هو ضعف الطلب فإن من الحكمة ألا يتنافس المصنعان لكن عليهما أن يبيعا منتجاتهما ـ منفصلين ـ إلي مشترين مختلفين فى دول مختلفة .

إن عيب هذا البديل هو أنه قد يخفض قيمة بيع مصنع النزهة إذا أنه سيكون علي المشتري أن يتحمل خلق سوق ناجحة . وفى نفس الوقت سيكون علي مصنع حلوان أن يقوم بالتصدير ليحقق التشغيل الكامل لأن شركات الصلب ستقسم العمل بينه وبين سورناجا.

## توصيات نهائية

وصل فريق المشروع أخ ;ا إلي التوصيات التالية :

- تبدأ الحكومة المصرية حيار الخصخصة بالخصخصة الفورية لكل المصنعين وفى نفس الوقت تقوم بتنفيذ خيارات إعادة الهيكلة للمصانع القديمة والمناجم والموضحة بأعلي .
- كما يوصي أن تقدم 'لحكومة المصرية إلي مختلف المشترين المحتملين الفرصة فى الحصول على ( إما مصنع واحد أو كلا المصنعين) أو (أن يديروا أحد المصنعين أو كلاهما) ، بموجب عقد إدارة مع خيار بالشراء فى تاريخ لاحق طبقا لسعر يتفق عليه مسبقا. فالمطلوب أن يكون لدي الحكومة المصرية المرونة القصوي لإنهاء العمليات المعقدة والتي تستغرق وقتاً طويلاً .
- يجب أن تتم مفاوضات البيع علي أساس القيمة الايجارية للشركة بعد دفع كل الديون (سيناريو رقم ٢ من تقييم الشركة ) وفى هذه الحالة تكون عملية إعادة جدولة الديون غير مطلوبة .

ومن ناحية أخري إذا أدت مجهودات الخصخصة إلي عقد ( أو عقود ) إدارة مع خيار الشراء فإن الشركة تصبح مرشحة لإعادة الهيكلة . وفى هذه الحالة يتم تنفيذ إعادة الهيكلة المالية الموضحة فى الخيار الأول لتسوية الوضع المالى للشركة المعاد هيكلتها والتى ستظل قائمة تعمل بعد إعادة الهيكلة ، تحت سلطة إدارة جديدة .

### توصيات تتعلق بطريقة الخصخصة

- خصخصة الشركة المصرية للحراريات خصخصة من خلال بيع الأصول .
- لا يتوقع إتمام الخصخصة عن طريق بيع الأسهم فى هذه الحالة لأن ذلك من شأنه أن يزيد من تعقيد عملية خصخصة هى بالغة التعقيد أصلا .

- كما يوصي بأن يتم بيع الأصول بواسطة شركات الحراريات الدولية المختارة. ويتطلب هذا قدرات تسويقية عالية تتضمن القيام بزيارة الشركات المرشحة لحثها علي الاشتراك مع الشركة المصرية للحراريات كمديرين أو كمستثمرين . ويتطلب هذا أيضا إجراء مفاوضات مباشرة بين الأطراف.

**التصرف النهائي للحكومة المصرية والتعليق عليه**

حتي نهاية ١٩٩٨ لم يتم تنفيذ الخطة الموصي بها ولم يحدث أي تغير فى الشركة . وبالنظر إلي أن التقرير الكامل الذي يحتوي علي الخيارات المختلفة و التى قدمت إلي الحكومة المصرية فى ديسمبر ١٩٩٣ فإن المرء يتساءل ما إذا كانت الخيارات والتوصيات المختلفة ستظل صالحة حين تقرر الحكومة التنفيذ .

## تعليق على الحالة

هذه الحالة مثال لشركة قطاع عام غارقة فى المديونية وتحقق خسائر وقد اعتمدت الحكومة المصرية علي الاستشاريين المحترفين لإيجاد الخيارات المتاحة وتقديم التوصيات . وهذا توجه محمود يسمح باستخدام الخبرة المحترفة فى المساعدة على إيجاد خيارات للخصخصة من شأنها أن تعظم من الإمكانيات المستقبلية للشركة ، ولكن لماذا الاعتماد على خبراء أجانب يمكن الاستعاضة عنهم بخبراء مصريين ؟ لاشك أن الشفافية مطلب أساسى، ولكن ألا يمكن ضمانها بعمل إحتياطات معينة مثل الأخذ برأى استشاريين عديدين لتقييم خطة إعادة الهيكلة ، أو لاكتشاف أوجه القصور بها .

وعلي الرغم من أن هذا التقرير قد صدر فى ديسمبر ١٩٩٣ فلم تقوم الحكومة بأي إجراء حتى نهاية ١٩٩٨ . وهذا البطء فى تنفيذ خطط إعادة الهيكلة والخصخصة هو سمة من سمات الممارسة المصرية . وهو يعكس إما الصعوبة التى تواجهها خطط إعادة الهيكلة أو التردد فى تنفيذ تلك الخطط أو عدم وجود المال اللازم. ويمكن أيضا أن يكون هذا البطء نتيجة للقصور فى دراسة الوضع أو إلى الخوف من التخفيض الحتمي فى القوة العاملة أو إلى عدم الإقتناع بالخطة والخوف من تنفيذها . وكما يتضح من السيناريوهات المالية التى قدمها

الاستشاريون فإن التسويف والتأخير لا يحل المشكلة بل يزيدها تعقيدا، كما أنه يجعل الحلول الصالحة وقت الدراسة غير صالحة بسبب تغير الظروف. ولابد من مقارنة تكاليف إعادة الهيكلة بالمكاسب المتوقعة منها وذلك للوصول إلي قرار نهائي والبدء في خطة عمل.

وفي حالة الشركة الخاسرة فمن الأفضل بدء العمل بأسرع ما يمكن إذا كانت إعادة الهيكلة هي الخيار الذي يفضله صانع القرار . وإذا كان الخيار هو الخصخصة فيمكن اتخاذ الإجراءات التي من شأنها تشجيع المسؤولين علي تنفيذ الخطة الموصي بها ومنها الحفاظ على الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص أمام المشترين المحتملين في السوق للوصول إلي أفضل صفقة . وهذا يسهل عملية التنفيذ ويقوي الرغبة لدي المسئولين في تنفيذ الخطط المقترحة دون الخوف من وقوع اللوم عليهم في المستقبل . إن التأخير في تنفيذ أي من الخيارات المناسبة في شركة خاسرة يعني فقط الاستمرار في الخسارة مما يعني المزيد من الإهدار للمال العام.

وكما يتضح من دراسة الحالة توصل الاستشاريون إلي مجموعة من التوصيات هي مزيج من إعادة هيكلة المناجم وتجزئة المصانع القديمة وخصخصة المصانع الجديدة. وأوصوا بأن يتم بيع المصانع القديمة في شكل بيع للأصول وأن تتم خصخصة المصانع الجديدة عن طريق بيعها كمؤسسات عاملة أو تأجيرها أو إدارتها بموجب عقود إدارة . كما تم التوصية بعقود إدارة للمناجم للاستفادة من الخبرة الأجنبية .وقدم الاستشاريون الخيارات المختلفة مرفقا بها تقديراً للتدفقات النقدية والوضع الحالي في كل خيار .

ومن الواضح أن التقرير قد غطي جميع الخيارات وأنه وصل إلي توصيات مناسبة، إلا أنه ذكر بعض المشكلات و لم يقترح حلولاً لمعالجتها، والكثير من هذه المشكلات شائع في الكثير من الشركات العامة مما يدعو إلى ضرورة إعطاء المزيد من الاهتمام والتفكير في برنامج إعادة الهيكلة المصرى .

**ومن تلك المشكلات ما يلي :**

- تواجه الشركة أزمة سيولة حادة من أسبابها الإنخفاض الشديد لمستوى دوران المخزون (١٧،٨ شهرا ) ومستوى تحصيل المستحقات ( ١٠أشهر) .

- تنوء الشركة بعمالة زائدة كبيرة إذ بلغ العاملون فيها ٤٠٠٠ موظف . إن معدل العمالة الزائدة يبلغ ٤٨% وهى مركزة أساساً فى المناجم .
- الشركة مقيدة بلوائح الشراء الحكومية عن طريق إجراءات العطاءات لشراء المواد الخام من الخارج بأرخص الأسعار . وهذا يتعارض أحيانا مع الجودة المطلوبة للمنتج النهائى . كما يعكس هذا استمرار سيطرة الحكومة علي القرارات الداخلية للشركة .

وختاماً تبين دراسة الحالة أن أسباب تأخير خطط إعادة الهيكلة غير واضحة فى كثير من الحالات. وطبقاً لنموذج التنفيذ الجيد للخصخصة، والمعروض فى الفصل الأول ، فيجب الإشراف علي تنفيذ الخطط المختلفة ودراسة أسباب التأخير وإزالتها . فإذا ما أتضح أن الأمر يحتاج إلى مزيد من الدراسات ، فلابد من القيام بها فوراً ، أما إذا كانت هناك خطة وافية فيجب اتخاذ الإجراءات المناسبة بلا تأخير ، و إلا أصبحت المجهودات السابقة مجرد مضيعة للوقت والمال .

# الفصل السابع

## قضايا

## العمالة والخصخصة

# الفصل السابع

# قضايا العمالة والخصخصة

يتناول هذا الفصل واحدة من أكثر المشكلات المصاحبة للخصخصة حساسية وهى مشكلة العمالة الزائدة فى المشروعات العامة. وهناك تخوف من أن يتسبب رفع مستويات البطالة والنتائج السياسية المترتبة على ذلك فى إبطاء الإصلاح.

## ٧-١ تعريف العمالة الزائدة

يمكن تعريف العمالة الزائدة بأنها قوة العمل التى تزيد عن حاجة المشروع والتى لن تؤثر على الإنتاج فى حالة الاستغناء عنها. إن هذه الفئة من العمالة تتميز عادة بإنتاجيتها Productivity المتدنية وقلة العمل ومن ثم تدنى الخبرة. ويضطر المديرون فى معظم الحالات إلى تعيينهم لأسباب غير اقتصادية تتراوح بين أسباب اجتماعية (مثل المحسوبية Favoritism) وأسباب سياسية (مثل كسب التأييد).

ويعرف «سفجنار» Svejnar وتيريل Terrell العمالة الزائدة بأنها العمالة القائمة بعمل يقل منتجه الحدى Marginal Product عن معدل موجة الظل. ويفسر هذا على مستوى التشغيل بأنها العمالة فى كل مجموعة فنية Skill Group تكون إنتاجيتها الحدية فى الشركة أقل مما هو موجود فى أماكن أخرى داخل الاقتصاد (سفجنار Svejnar وآخرون ، ١٩٩١).

## ٧-٢ أصل المشكلة فى مصر

ويمكننا أن نرجع مشكلة العمالة الزائدة أساسا إلى سياسة الدولة فى الستينيات والسبعينيات عندما قدمت الدولة – فى محاولة لمحاربة البطالة ومد مظلة الأمن الاجتماعى– وظائف مضمونة مدى الحياة فى مشروعات القطاع العام لكل خريج جامعة أو كل حاصل على شهادة متوسطة. صاحب هذا نظام تعليمى مجانى من مستوى ما قبل المدرسة إلى أعلى مستويات التخرج. وأنشأت الحكومة مكاتب توظيف فى جميع أنحاء البلاد وعينت فورا أى خريج جامعى أو حامل مؤهل متوسط فى القطاع العام بصرف النظر عن حاجة العمل أو تخصص الخريج. وكان الهدف الرئيسى من سياسة الحكومة هو خلق مجتمع جديد لا يعرف الأمية أو البطالة.

وكان السبب الآخر لزيادة طالبى العمل الحكومى هو الهجرة المتزايدة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية والذى نتج عن زيادة الكثافة السكانية فى الأراضى الزراعية. (تزايد معدل ضغط السكان بشكل حاد من ٥٩٦ شخص فى الهكتار سنة ١٩٦١ إلى ٨٢١ شخص سنة ١٩٩٠) .

كما زادت من سرعة هذا التيار أسباب اجتماعية وثقافية أخرى. ففى الفترة من ١٩٧٣ إلى ١٩٨٤ هبط نصيب العمالة فى الزراعة من ٥٩,٥% إلى ٣٦,٥% مع هبوط مطلق فى التشغيل فى مجال الزراعة لأكثر من ١١% (كارشناس Karshenas، ١٩٩٤) وقد أدت هذه الزيادة فى القوة العاملة المنقولة من القطاع الزراعى إلى القطاع الصناعى إلى نقل البطالة المقنعة Disguised Unemployment من القرية إلى المدينة (على،١٩٩٤) ويظهر هذا أيضا فى الجدول (٧–١) على الصفحة التالية.

## جدول ٧-١: البطالة مقسمة حسب النوع و الموقع الريفى/الحضرى بالآلاف

| | تعداد السكان ١٩٦٠ | | | | | | مسح لعينة القوة العاملة ١٩٩١ | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ذكور | | إناث | | المجموع الكلى | | ذكور | | إناث | | المجموع الكلى | |
| | إجمالى | ٪ | إجمالى | ٪ | إجمالى | ٪ | إجمالى | ٪ | إجمالى | ٪ | إجمالى | ٪ |
| حضرى Urban | ٩٣ | ٦٦,٩ | ٢٦ | ٧٢,٢ | ١١٩ | ٦٨ | ٣٥٥ | ٥٠,٤ | ٤١٣ | ٥٢,٧ | ٧٦٧ | ٥١,٦ |
| ريفى Rurul | ٤٦ | ٢٣,١ | ١٠ | ٢٧,٨ | ٥٦ | ٣٢ | ٣٤٩ | ٣٩,٦ | ٣٧٠ | ٤٧,٣ | ٧١٩ | ٤٨,٤ |
| إجمالى | ١٣٩ | ٧٩,٤ | ٣٦ | ٢٠,٦ | ١٧٥ | ١٠٠ | ٤٠٧ | ٤٧,٤ | ٧٨٣ | ٥٢,٧ | ١٤٨٦ | ١٠٠ |

المصدر: تعداد ألسكـان فى ١٩٦٠ الجدول ٥ ، مسح عينات القوة العاملة فى ديسمبر١٩٩١ طبقاً لتقارير البنك الدولى للسكان.

وكان معدل النمو السنوى فى القوة العاملة فى القطاع غير الزراعى أكثر من ٤,٧% فى الفترة من ١٩٧٣ إلى ١٩٨٤ . وأثناء فترة ازدهار البترول Oil-bloom Period وحتي أوائل الثمانينيات إمتص النمو فى العمالة غير الزراعية والطلب المتزايد فى أسواق العمل بالخليج هذه الزيادة الكبيرة فى العمالة دون أن يزيد من تفاقم مشكلة البطالة. كما امتص قطاعا التشييد Construction والصناعة بالتساوى ١٥% من الإضافة الجديدة للقوة العاملة بينما امتص قطاع الخدمات حوالى ٥٣% وكان الإسهام الأكبر منها للتوظيف الحكومى. وكان إجمالى إسهام القطاع العام فى امتصاص العمالة حوالى ٧١% منها ٥٥% بالمشروعات العامة و١٦% بشركات القطاع العام وقطاع التصنيع. ولم تتعد -رسميا - طاقة القطاع الخاص فى امتصاص العمالة ٤% فى تلك الفترة (على،١٩٩٤) إلا أن تزايد السكان والتدهور فى أسعار البترول ومن ثم تخفيض طلب الدول العربية على العمالة المصرية وتيار الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية وسياسة الحكومة المصرية فى التوظيف قد

رفع من عدد طالبى العمل إلى مستويات لا يمكن السيطرة عليها. وكانت المدارس والجامعات المجانية موردا سنويا لخريجين متعلمين تعليما كاملا أو نصف كامل يطلبون العمل فى الحكومة. وكان على القطاع العام والمشروعات العامة أن تمتص الزيادة فى القوة العاملة لأسباب اجتماعية وسياسية. وكان على الخريجين أن ينتظروا حتى خمس سنوات حين تستدعيهم مكاتب توظيف الحكومة للعمل. وقد دفع الخوف من تفشى البطالة الحكومة إلى تشغيل عمالة تفوق حاجتها متسببة بذلك فى خلق مشكلة العمالة الزائدة.

وقد نتج عن سياسة الحكومة فى التعيين ثلاث مجموعات من الموظفين (البرعى ، ١٩٩٦) :

- موظفون فى وظائف لا تستهلك وقتهم أو جهدهم بالكامل (على سبيل المثال فى قطاعات التشييد والسياحة والزراعة التى تتميز بساعات عمل قليلة ومعدلات أجور منخفضة) وهم فى الغالب يسعون لإيجاد أعمال أخرى لرفع مستوى معيشتهم.
- موظفون فى وظائف تستغرق وقتا كاملا لكنها لا تحتاج مستوى تعليمهم أو مهارتهم الفنية. وكانت هذه المشكلة هى النتيجة المباشرة لعدم القدرة على خلق وظائف جديدة وضعف حركة الانتقال Low Mobility بين الوظائف وقلة المعلومات عن احتياجات العمل الحقيقية. وقد تسببت فى هذه المشكلة بداية الحكومة باشتراطها الحصول على شهادات متوسطة أو عليا للتعيين، ودعمها فى ذلك القطاع الخاص والذى بدأ بدوره فى المبالغة فى مستوى التعليم المطلوب للتعيين فى وظائف مثل أعمال السكرتارية والتمريض... الخ. كما أن معظم شاغلى هذه الوظائف كانوا يتقاضون مرتبات صغيرة.
- مجموعة أخرى من الموظفين يشغلون وظائف تتناسب مع مستوى تعليمهم ومهارتهم الفنية والوقت المتاح لهم، لكنهم يعملون فى إطار هيكل أجور منخفض نسبيا بسبب سوء الإدارة وانخفاض الإنتاج وارتفاع معدلات الإهلاك Depreciation وانخفاض الإنتاجية. وتسعى هذه المجموعة فى العادة إلى وظائف إضافية على حساب ساعات راحتهم.

وكما هو واضح فإن المجموعات الثلاث غير راضية عن وظائفهم . فهم يتقاضون مرتبات ضئيلة ويسعون للحصول على وظائف إضافية [1] لرفع مستوى معيشتهم خاصة وأن أجورهم الحقيقة قد تآكلت بسبب زيادة الأسعار (٢٥% بين ١٩٨٠ و ١٩٨٩ في قطاع الصناعة) ( استشاريو التنمية المتكاملة IDC، ١٩٩٣) وقد تزايدت سرعة هبوط الأجور الفعلية في القطاع الحكومي منذ ١٩٨٢ . ففي ١٩٨٧ تدهورت الأجور الفعلية إلى نصف قيمتها في ١٩٧٣ تقريبا. وحتى بعد منتصف الثمانينيات – كما تذكر إحدى الدراسات الحديثة – على الرغم من الزيادات المتوالية في المرتبات (انظر شكل ٧–١) التي أحدثتها الحكومة فإن دخل موظفي المشروع العام ظل تحت خط الفقر الدولي ( عبد الهادي ، ١٩٩٧).

إلا أن الأجور المنخفضة لم تؤد إلى تخفيض الطلب على الوظائف الحكومية. فالضمان الذي توفره مثل هذه الوظائف والتي تستمر مدى الحياة تصاحبها ظروف عمل لا تشترط شيئاً لا يزال له جاذبية كبيرة للكثير من طالبي العمل في المجتمع المصري. (استشاريو التنميـة المتكاملة IDC ١٩٩٣) . كما أن كثيرا من الخريجين كانوا يضطرون إلى انتظار الوظائف الحكومية لأن ليس أمامهم بديل آخر. إلا أن الأجور الزهيدة تسببت في تقديم خدمة يشوبها غياب الخلق القويم والكفاءة ( أسعد ، ١٩٨٩) وأصبح المدخل الشائع هو اعطهم عملا بقدر ما يدفعون. وقد فاقم هذا من مشكلة العمالة الزائدة (صندوق ٧ ـ ١ على الصفحة التالية).

---

[1] وقد جاء في أحد تقارير البنك الدولي الحديثة أن ١ من كل ٥ موظفين حكوميين يعمل في وظيفة إضافية (التخفف من حد الفقر والتكيف في مصر، ١٩٩٢).

**صندوق ٧-١: العلاوات الخاصة المضافة**

**إلي المرتب الأساسي لموظفي المشروعات العامة**

٢٠% من المرتب الأساسي في ١٩٨٧

١٥ % من المرتب الأساسي في ١٩٨٨

١٥ % من المرتب الأساسي في ١٩٨٩

١٥ % من المرتب الأساسي في ١٩٩٠

١٥ % من المرتب الأساسي في ١٩٩١

١٠ % من المرتب الأساسي في ١٩٩٢

١٠ % من المرتب الأساسي في ١٩٩٣

أي أن مرتبات موظفي المشروعات العامة زادت بنسبة ٧٥% من مرتباتهم الأساسية عام ١٩٩٦ . وقد أخذت هذه الزيادة في البداية شكل العلاوات الخاصة لكنها أضيفت إلى المرتب الأساسي فيما بعد.

المصدر: استشاريو التنمية المتكاملة IDC: قضايا سياسة العمالة في الخصخصة. تقرير نهائي إلى بكتل Betchel/PID / ، نوفمبر ١٩٩٣ .

وعلى الرغم من انخفاض هذه الأجور على المستوى الفردي إلا أنها كانت باهظة جدا بالنسبة للحكومة. فقد كانت الحكومة مضطرة لتعيين عمالة تفوق الاحتياجات الفعلية لمشروعاتها مما أدى إلى انخفاض الإنتاج والإنتاجية. وقد كان من الشائع تعيين ١٠ أشخاص أو أكثر – يتقاضون مرتبات –في الوظائف التي تحتاج إلى شخص واحد. وكانت الأجور الشهرية التي تدفع لهؤلاء الموظفين الزائدين عن الحاجة تمثل دعما خفيا لأيدي غير منتجة. وقد أتت هذه المرتبات على موارد المشروعات واستهلكت أموال الاستثمارات التي كان يمكن استخدامها في توسيع وتجديد المشروعات القائمة أو حتى إنشاء مشروعات جديدة وخلق وظائف حقيقية جديدة (البرعي،١٩٩٦) .

وقد تخلت الحكومة عن هذه السياسة المكلفة بالتدريج بدء من أوائل الثمانينيات. فقد دفع التدهور في الموارد الحكومية، الحكومة أن تبطئ من هذه التعيينات وأن توقفها في النهاية.

ففى البداية فرضت الحكومة سنة من الخدمة الاجتماعية (مقابل مرتب شهرى قدره ٤ جنيهات) على جميع الخريجين. إلا أن قوائم الانتظار التى تضم خريجى المدارس والجامعات الذين ينتظرون الوظائف المضمونة ارتفعت بالآلاف. واضطرت الحكومة إلى الإبطاء فى التعيين بطريقة أكثر صراحة وكان علي الخريجين أن ينتظروا لسنوات (تصل فى بعض الأحيان إلى عشر) ليأتى دورهم فى التعيين. وأصبحت البطالة المقنعة مكشوفة.

وكان معدل البطالة السافرة طبقا لتعداد السكان فى ١٩٨٦هو ١٤,٧% من القوة العاملة. وكان هذا الرقم يمثل تقريبا ضعف رقم ٧,٧% المسجل فى ١٩٧٦. وتشير تقديرات البطالة استناداً إلى مسح عينات القوة العاملة Labour Force Sample Survey إلى أن هناك تيارا متصاعداً منذ ١٩٨٠(الخواجه،١٩٩٣) وطبقا لتقديرات فرجانسى Fergancy ( ١٩٩٣) كان معدل البطالة قريبا من ١٧,٥% فى ١٩٩٢ ( متضمنة العاطلين المحبطين Discouraged Unemployed منذ زمن طويل) . وكما هو واضح فإن مشكلة البطالة ، ، تتفاقم يوما بعد يوم مما زاد الخوف من مضاعفة المشكلة بمواجهة العمالة المقنعة.

### ٧-٣ الإطار القانوني Legal Context

يجعل قانون العمل الحالى (١٣٧ لسنة ١٩٨١) من المستحيل تقريبا لأى صاحب عمل– سواء كان عاماً أو خاصاً – تعديل القوة العاملة داخل مشروعه طبقا لحاجات السوق المتغيرة. فأى تغيير فى حجم أو نشاط المشروع يستلزم إجراءات مطولة من التدخل على أعلى مستوى وزارى (لجنة وزارية عليا لجنة إيقاف على مستوى نائب الوزير) كما يجب أيضا أن يوافق وزير القوة العاملة والتدريب على القرار (أسعد، ١٩٩٦) وهذا يجعل من تخفيض حجم العمالة فى حالة الضرورة أمرا مستحيلا من الناحية العملية.

إن صاحب العمل يكون موضع تجريم Incrimination إذا تم تغير حجم القوة العاملة دون موافقة لجنة الإيقاف. ويسمح بالإيقاف المؤقت فى حالة الإتهام بالفساد ، و لكن الموظف المتهم يتقاضى نصف مرتبه. وإذا ما قررت المحكمة تصفيه المشروع فى حالة الإفلاس التام

Total Bankruptcy يمكن صرف العاملين من الخدمة إلا أنه يجب دفع تعويضات لهم لا يمكن التنبؤ بقيمتها تقرر على أساس حالة بحالة ولها أولوية أولى First Degree Claim (استشاريو التنمية المتكاملة،١٩٩٣) .

وعلى الرغم من أنه تجرى الآن دراسة إحداث تغييرات فى القانون الحالى فإن تلك التغييرات المستهدفة والمتعلقة بالأمان الوظيفى والفصل لن تؤثر على برنامج إعادة هيكلة بشكل مباشر، ويرجع هذا أساساً إلى أن القانون الجديد سيطبق على العقود الجديدة فقط بينما ستستمر العقود السابقة تحت حكم القانون ١٣٧/ ١٩٨١.

وكان القانون المطبق سابقاً على موظفى المشروعات العامة (قبل القانون ١٩٩١/٢٠٣) هو القانون ٤٧ لسنة ٧٨ الذى يتناول كل أوجه العلاقة بين العاملين والإدارة .وكان هذا القانون يتكون من مجموعة من القواعد الشاملة الجامدة التى تتحيز للعاملين والتى تدور حول نظام مرتبات ذى ثمانية مستويات. وقد أعفى القانون ١٩٩١/٢٠٣ العاملين فى المشروعات العامة من إتباع هذا القانون-إلا أن هذا الإعفاء تم تعليقه حتى وضع لوائح جديدة. وحتى عام ٢٠٠٠ لم يتم الإنتهاء من وضع هذه اللوائح فلا يعرف المديرون حتى الآن ماذا سيضيف القانون الجديد وما إذا كان أكثر مرونة أم لا، فعليهم إما أن يتجاهلوا الإعفاء أو يؤجلوا أى قرار بعيد المدى يتعلق بالعمالة.

## ٤-٧ حجم مشكلة العمالة الزائدة

يلقى معظم المحللين وكبار المسئولين فى الحكومة اللوم على أداء المشروعات العامة المتدهور فى مصر كسبب للعمالة الزائدة . والعمالة الزائدة بدورها متهمة بأنها تمثل العقبة الرئيسية التى تعوق عملية الخصخصة. ولكى نضع مشروعات للقضاء على مثل هذه العمالة الزائدة علينا أولا الحصول على معلومات دقيقة ودراستها.

إن تحديد نطاق العمالة الزائدة فى مشروع ما أمر بالغ الصعوبة (سفجنار وآخرون، ١٩٩١) لأنه يتضمن مقارنة ما هو كائن بما يجب أن يكون. وهناك مدخل شائع استخدم فى كثير من الحالات هو المدخل الفنى أو الهندسى . وهذا المدخل يقارن متوسطات الإجراءات مثل نسب الإنتاج/العمالة ورأس المال/العمالة والتكاليف/العمالة بتقديرات الخبراء للأرقام

المثلى (فسبين Fiszbein ١٩٩٦ ) . إلا أن هذا المدخل صعب التطبيق جدا على نطاق قومى لأنه يحتاج إلى بيانات دقيقة عن الشركات الفرادي.

ولا توجد طريقة دقيقة – كما هو واضح – لتحديد حجم وتخصيص أو توزيع العمالة الزائدة فى شركات القطاع العام . والأمر يحتاج إلى دراسات وتقديرات حول أداء الشركات الفرادي وبيانات عن العمالة فيها لتحديد حجم المشكلة وبالرغم من تقدير الحكومة المصرية نسبة البطالة ب ١٨% رسمياً، إلا أن المسئولين يُعترفون بتعديها ٤٠% فى كثير من الحالات (مـور Moore ١٩٩٨) . إلا أن تقديرا بـ ٣٠% من إجمالى القوة العاملة فى المشروعات العامة قد ذكر فى دراسات عديدة[1] . ويمكن استخدام هذا الرقم على الرغم من عدم دقته كمؤشر على حجم المشكلة. ويلقى الجدول ٧–٢ الضوء على مغزى هذا التقدير.

**جدول ٧-٢: العمالة الزائدة في الشركات التابعة**

| التاريخ | إجمالى عدد القوى العاملة * | ١٨ ٪ ** | ٣٠ ٪ ** | ٤٠ ٪ ** |
|---|---|---|---|---|
| ٩٣/٦/٣٠ | ١٠٣٨٣٥١ | ١٨٦٩٠٣ | ٣١١٥٠٥ | ٤١٥٣٤٠ |
| ٩٤/٦/٣٠ | ١٠٠٥٣٣١ | ١٨٠٩٦٠ | ٣٠١٥٩٩ | ٤٠٢١٣٢ |
| ٩٥/٦/٣٠ | ٩٤٨٨٧٦ | ١٧٠٧٩٨ | ٢٨٤٦٦٣ | ٣٧٩٥٥٠ |
| ٩٧/٦/٣٠ | ٩٠٨٠٠٠ | ١٦٣٤٤٠ | ٢٧٢٤٠٠ | ٣٦٣٢٠٠ |

**المصدر: مكتب قطاع الأعمال العام**

**** قامت المؤلفة بحسابها لتعكس البطالة المقنعة طبقا لتقديرات الحكومة و تقديرات بعض الدراسات المختلفة.**

وهناك مدخل مفيد لتحديد مستويات العمالة الزائدة على المستوى القومى فى المشروعات العامة عن طريق دراسة العمالة الزائدة فى كل إدارة فى كل شركة على حدة ثم يتم جمع النتائج. ويمكن اقتراح ما يلى كخطة عمل :

(١) أنظر استشاريو التنمية المتكاملة، ١٩٩٣ والخواجه وأسعد، ١٩٩٦.

١- إعداد ملفاً للقوة العاملة لكل مشروع عام موضحا فيه عدد الموظفين وتخصصاتهم ومؤهلاتهم وخبرتهم ووصفا لوظائفهم وكشفاً بمرتباتهم وذلك فى كل إدارة.

٢- مطالبة كل إدارة بإعداد خطط تنبثق من خطة أعمال الشركة وجداول العمل المثالى Optimum Work Schedules القائمة على أساس وصف وظيفة العامل ومستوى الأداء فى الصناعة التى تعمل بها. ويتم بعد ذلك تحديد أعداد العمالة الكافية وعلى كل مدير أن يوضح خطة إدارته إلى مرؤسيه .

٣- على المديرين إعداد جداول يملؤها كل موظف بما أنجزه فعلا من عمل. ويمكن تسهيل هذا الإجراء بأن يطلب من العاملين كتابة حجم الإنتاج أو التأشير أمام مهام عمل محددة. ويمكن ملء هذه الجداول يوميا على أن يتم مراقبتها كل أسبوع أو شهر.

٤- يمكن مقارنة الإنتاج الفعلى لكل إدارة بخطة الإدارة. إذ يمكن مقارنة الإنتاج الفعلى للعامل بمستويات أداء مقدرة سلفا ومدونة فى جداول العمل الموضوعة على أساس وصف الوظيفة ومستوى الأداء فى نفس الصناعة.

٥- فإذا كان الإنتاج الفعلى للإدارة مساويا لما جاء فى خطة العمل أو أكبر منها لكن الأداء الفردى أقل من المستوى المتعارف عليه تنشأ مشكلة.

٦- يمثل الفرق بين العدد الكافى من الموظفين المحدد سلفا والعدد الفعلى عمالة زائدة. ويمكن توضيح المشكلة لكل من المديرين والموظفين بإطلاعهم على الأداء الفعلى لكل عامل ومقارنته بالمستوى المتوقع. وربما تكون هناك تخصصات معينة أو مستويات خبره معينة تعانى نقصا بينما توجد زيادة فى تخصص آخر.

٧- يمكن بعدئذ إعداد ملف العمالة الزائدة لكل قسم يشمل عدد العاملين وتخصصاتهم ومؤهلاتهم وخبراتهم ووصفا لوظائفهم وكشفا بمرتباتهم. ويمكن تقدير المجموع عن طريق جمع النتائج وهكذا يمكن إعداد ملف للعمالة الزائدة فى كل شركة.

٨- كما يمكن تحديد الإجمالى على المستوى القومى عن طريق جمع النتائج الموجودة فى ملف كل شركة.

٩- يمكن حساب تكاليف الاحتفاظ بالعمالة الزائدة باستخدام البيانات الناتجة عن الخطوات السابق ذكرها على مستوى القسم أو الشركة أو على المستوى القومي.

١٠- يمكن استخلاص تكاليف مواجهه العمالة الزائدة في المشروعات المختلفة عن طريق ضرب متوسط التكاليف في المشروعات البديلة في عدد العمالة الزائدة ويمكن بعد ذلك عقد المقارنات بين خطط العمل المختلفة.

## ٧-٥ خصائص العمالة الزائدة والعاطلة

تلخص إحدى الدراسات الحديثة (استشاريو التنمية المتكاملة، IDC ١٩٩٣) مواصفات العمالة في المشروعات العامة في التسعينيات في أربعة جوانب هامة:

١- التركيز على الفئة السنية ٣٠-٤٩ (لأن التعيينات الجديدة ألغيت منه عشر سنوات ونصف).

٢- انخفاض التحصيل العلمي.

٣- ضعف الأجور.

٤- المعدلات العالية للعمالة الزائدة.

وعلى الرغم من صعوبة التحديد الدقيق لخصائص العمالة الزائدة فان دراسة طبيعة وخصائص المتعطلين أمر له مدلولاته.

وبدءً من منتصف الثمانينيات [١] تركزت البطالة بشكل كبير بين الشباب الحاصلين على شهادات متوسطة ودرجات جامعية وليس لهم بعد خبرة في العمل. فطبقا لتعداد السكان في ١٩٨٦كان ٧٦% من العاطلين وافدين جدداً إلى سوق العمل، يمثل ٩٠% منهم خريجي مدارس متوسطة أو أعلى ممن ينطبق عليهم شروط التوظيف الحكومي المضمون. وكان ٧٥% من العاطلين تحت سن ٢٥ سنة (١٩% منهم من ١٥إلى٢٠ سنة و٥٦% بين ٢٠ و٢٤ سنة.) وكان ٢٤% فقط من العاطلين قد سبق لهم العمل، وكان ٩٦% منهم ذكورا. وكان أكثر من ٥٠% من هذه المجموعة أميين و٢٢% لم يحصلوا على شهادة إتمام الدراسة الابتدائية(حندوسة، ١٩٩١).

---

(١) ومن الكتابات التي تناولت هذه الفترة بالبحث، كتاب هبة حندوسة «الأزمة والتحدي: آفاق التسعينات، ١٩٩١.

كذلك كان معدل البطالة فى الريف–على الرغم من أنه كان فى البداية أقل من المعدل فى المدينة – ينمو بمعدل أسرع منه فى المدينة حتى سدت الفجوة بين الاثنين فى ١٩٩٢(فريجانسى ، ١٩٩٣) . وكان معدل بطالة الإناث وهو ٢٤,٢% أكثر من ضعف معدل البطالة بين الذكور والذى كان ١٠,٤% وكان معظم الإناث العاطلات فى الريف حملة دبلومات متوسطة (٥٠%) وحملة شهادات جامعية (٤٣%) . وكانت خريجات الجامعة من الريف تمثلن٣٠% بينما مثلت حملة الدبلومات فى الريف ٢٥% وذلك من مجموع العاطلات. كما كانت نسبة البطالة بين الذكور لنفس فئات التعليم أعلى أيضا. فقد كان الذكور الحاصلون على دبلومات متوسطة يمثلون ٣٨% بينما كان خريجو الجامعة يمثلون ٣٥% من العاطلين فى المناطق الريفية. وفى المناطق الريفية كان المعدل ٢١% لكلا خريجى المدارس المتوسطة والجامعات. وبينت نفس الدراسة أن عدد العاطلين بين حاملى الشهادات الجامعية والمتوسطة قد ارتفع من ١٤٥,٠٠٠ إلى ١٠,٢٣٠,٠٠٠ فى الفترة من ١٩٧٦ إلى ١٩٨٦ بمعدل زيادة سنوى قدره ٢٢% .(ملحوظة : صاحب هذه الأرقام معدل نمو ٣,٧% فى التوظيف الحكومى و٢,٣% فى التوظيف فى القطاع العام) (حندوسة ، ١٩٩١) .

وعلى الرغم من أن هذه الأرقام قد تغيرت قليلا فى ١٩٩١ إلا أن التيار نفسه قد استمر (أنظر الجدول ٧–٣) فقد استمر معظم العاطلين من حاملى الشهادات المتوسطة. كما شكل الأميون أيضا نسبة مئوية كبيرة خاصة بين الذكور. وكان خريجو الجامعة يمثلون ١٧,٣% من العاطلين كان عدد كبير منهم عاطلين جددا ليس لهم سابقة خبره .

## جدول ٧-٣ : هيكل المتعطلين حسب النوع والتعليم (نسبة مئوية)

| | متعطلون لهم خبرة سابقة | | | متعطلون حديثا | | | إجمالى المتعطلين | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ذكور | إناث | إجمالى | ذكور | إناث | إجمالى | ذكور | إناث | إجمالى |
| أميون | ٧٣,٧ | ٤١,٩ | ٧٢,٦ | ٦,٨ | ١,١ | ٥,١ | ٢٦,٨ | ٢,٥ | ٢١_ |
| حملة شهات متوسطة | ١٦,٩ | ٤٩,٩ | ١٨،- | ٧٣,٣ | ٧٩,٦ | ٧٥,٢ | ٥٦,٤ | ٧٨,٦ | ٦١,٦ |
| حملة شهادات جامعية أو أعلى | ٩,٤ | ٨,٣ | ٩,٤ | ١٩,٩ | ١٩,٣ | ١٩,٧ | ١٦,٨ | ١٩_ | ١٧,٣ |

المصدر : مسح عينات القوة العاملة ، ديسمبر ١٩٩١ ، الجدول ١٨.

وقد أكدت دراسة أخرى (الطباخ El Tabbakh، ١٩٩٧) أجريت فى محافظة البحيرة (١) صحة نفس ظاهرة زيادة عدد المتعطلين من حاملى الشهادات. وعلى الرغم من أن الأرقام ليست على المستوى القومى إلا أنها لها دلالتها بالنسبة للمحافظات الريفية الأخري . فقد وجدت الدراسة أن إجمالى عدد حاملى الشهادات العالية والمتوسطة المتعطلين فى الفترة من ١٩٨٣ إلى ١٩٩٣ كان ٩٢٧٣٧ منهم ٦٥٥٧ خريجى جامعة وأن ٨٦١٨٠ يحملون شهادات متوسطة . كما وجدت أيضا أن ٦٩% من خريجى الجامعات كانوا متخصصين فى التجارة بينما كان ٢٥,٦% متخصصين في مجالات تتصل بالتصنيع . وكانت نسبة الـ ٥% الباقية موزعة علي تخصصات اخرى مثل الزراعة والطب والفنادق ..الخ . وكانت النسبة الاعلى (٤٨%) من خريجى المدارس المتوسطة متخصصين في الصناعة يليهم المتخصصون فى التجارة بنسبة ٣٥,٥% والزراعة بنسبة ١٤%، كما كان ٦٠% من الخريجين من الذكور بينما كان ٤٠% من الاناث .

(١) تم استخراج معظم الأرقام من مشروع أقامته وزارة العمل والتنمية الإدارية بالاشتراك مع وزارات الدولة والمحليات بهدف تحديد حجم المتعطلين فى محافظة البحيرة.

وطبقاً للكتاب السنوي لاحصائيات العمالة في ١٩٩٧ (مكتب العمل الدولى ١٩٩٧، استمر نفس تيار البطالة [١] المتزايد حتي التسعينيات . وقد ارتفع المستوى العام للبطالة [٢] من إجمالى ١١٠٧٩٠٠ فى ١٩٨٩ إلى ١٣٤٦٤٠٠ و١٤٦٣٤٠٠ و١٤١٥٧٠٠ و ١٨٠٠٦٠٠ و١٨٧٧٤٠٠ و ١٩١٦٩٠٠ فـى الـسـنـوات ١٩٨٩ و ١٩٩٠ و ١٩٩١ و١٩٩٢ و ١٩٩٣ و١٩٩٤ و ١٩٩٥ علي التوالى. وهذا يمـثل معدلات البطالة بنسب ١٠,٧ % و ١٧,٩% و٢١,٣% و ١٧% و ٢٢,٣% و ٢٤,١ % من إجمالى القوة العاملة لنفس السنوات.

ويوضح الجدول (٧-٤) توزيع المتعطلين في الفترة من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٥ حسب النوع والمجموعات السنية المختلفة . ويبين الجدول أن أعلي معدل للبطالة سواء للرجال أو النساء تركزت فى الفئات السنية من ٢٠ إلي ٢٥ سنة وهو متوسط عمر الخريج . يلى ذلك في ارتفاع معدل البطالة الفئة السنية من ٢٥ إلي ٢٩ سنة [٣] (٧) والذى يعكس البطالة المتراكمة الناتجة عن توقف القطاع العام عن توظيف الخريجين في السنوات العشر الأخيرة . كما أن البطالة مرتفعة جدا أيضا فى المجموعة السنية بين ١٥ و ١٩ سنة مما يجعل المرء يتنبأ بأن المشكلة ستظل موجودة بشكل ملح في المستقبل . وتنخفض معدلات البطالة بالتدريج مع الزيادة فى السن مما يعكس لنا كيف كانت المشكلة تمتص فى السابق ولكن النتيجة للأسف كانت عمالة زائدة ، في حالات كثيرة .

كذلك يضم الجدول ٧-٥ مجموعة أخرى من الأرقام ذات الدلالة وهي تلك المتعلقة بمعدل عدد السكان النشطاء اقتصادياً [٤] بالمقارنة بإجمالى عدد السكان. وتمثل الأرقام المذكورة بالجدول مختلف المجموعات السنية موزعة حسب النوع . ومرة ثانية ، تعكس الأرقام معدلات نشاط منخفضة بين الأعمار من ١٥ إلى ٣٠ والمفروض أنها أكثر الأعمار نشاطاً .

---

(١) يعرف مصطلح عاطل فى الكتاب السنوى لإحصائيات العمالة فى ١٩٩٧ بأنه يشمل الأشخاص الذين يتجاوزون سنا معينة خلال الفترة المشار إليها ويكونون بلا عمل ومتواجدون فى ذلك الوقت أمام من يطلب استخدامهم ويطلبون العمل.

(٢) أخذت هذه الأرقام فى نوفمبر ومايو من كل سنة للفئات السنية من ١٢ إلى ٦٤ سنة.

(٣) ماعدا الناشر فى السنوات ١٩٨٩ و ٩٠ و ٩١

(٤) يعرف مصطلح «نشط اقتصادياً» فى الكتاب السنوى لإحصائيات العمالة عن ١٩٩٧ على أنه جميع الأشخاص من أى من النوعين والذين يمثلون المعروض من العمالة اللازمة لإنتاج البضائع وتقديم الخدمات خلال فترة محددة.

## جدول ٧-٤ : إجمالي المتعطلين بالآلاف حسب النوع والمجموعة السنية فى الفترة من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٥

| | | ١٩٨٩ | ١٩٩٠ | ١٩٩١ | ١٩٩٢ | ١٩٩٣ | ١٩٩٤ | ١٩٩٥ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الإجمالى الكلى Grand total | | ١١٢٣,٢ | ١٣٦٨ | ١٤٨٦,٧ | ١٤٣٤,٦ | ١٨٦١ | ١٨٧٩ | ١٩١٨,١ |
| رجال | إجمالى | *٦٢٣,٩ | *٦١٥,٦ | *٧٠٤,٠ | **٧٧٦,٨ | ٩٥٦,٢ | ٩٦٤,٦ | ٩٩٨,٢ |
| | ٦ ـ ١٤ | * ٨,٤ | ٤,٤ | * ٢,٨ | **٥,٣ | ٥,٣ | ٥,٢ | ٦,٧ |
| | ١٥ ـ ١٩ | *١٠٩,٦ | *١١١,٥ | *١٢٩,٨ | **٩٩,٨ | ١٣٩,٤ | ١٣٦,٦ | ١٨٦,٣ |
| | ٢٠ ـ ٢٤ | *٢٧٥,١ | *٢٤٥,١ | *٣٣٣,١ | **٣٧٣,٩ | ٤٥٥,٣ | ٤٧٢,٤ | ٤٧٦,٢ |
| | ٢٥ ـ ٢٩ | *١٧٣,٥ | *١٨٣,١ | *١٥٨,٨ | **٢٤٨,٢ | ٢٨٥,٥ | ٢٧٩,٧ | ٢٦٣,٧ |
| | ٣٠ ـ ٣٩ | *٣٣,٢ | *٤٠,٩ | *٣٦، ـ | **٣٥,٦ | ٦١,١ | ٦٠,١ | ٥٥,٧ |
| | ٤٠ ـ ٤٩ | *٧,٩ | *١٠,٩ | *٢,٢ | **٤,٦ | ٦,١ | ٦,٨ | ٦,٦ |
| | ٥٠ ـ ٥٩ | *٧,٤ | *٦، ـ | *٢,٥ | ** ـ،٦ | ٣,٥ | ٣,١ | ١,٧ |
| | ٦٠ ـ ٦٤ | *١,٢ | *١,٧ | * ـ | ** ـ،٦ | — | ـ، ٣ | ـ، ٩ |
| | ٦٥ + | *٧,٦ | *١٢، ـ | ١١,٨ | **٨,٢ | — | ـ، ٤ | ـ، ٤ |
| نساء | إجمالى | *٤٩٩,٣ | *٧٥٢,٤ | *٧٨٢,٧ | ٦٥٧,٨ | ٨٤٤,٨ | ٩١٤,٤ | ٩١٩,٩ |
| | ٦ ـ ١٤ | *٥,٣ | *٣,٤ | *٢,٦ | *١,٢ | — | — | ـ، ٧ |
| | ١٥ ـ ١٩ | *١١١,٦ | *١٥٩,٤ | *١٦٨,٥ | **١٣٤,٥ | ١٥٥,٦ | ١٦٦,٧ | ٢١٨، ـ |
| | ٢٠ ـ ٢٤ | *٢٧٠,٧ | *٣٣٩,٢ | *٣٧٦,٩ | **٣٥٩، ـ | ٤٣٤,٥ | ٤٧١,٦ | ٤٣٠,٩ |
| | ٢٥ ـ ٢٩ | *٩٨، ـ | *١٤٨,٥ | *١٢٨,٩ | **١٣٤,٨ | ٢١٦,٩ | ٢٣٣,٧ | ٢٢٨,٨ |
| | ٣٠ ـ ٣٩ | *٨,٢ | *٩٠,١ | *١٠٠,٧ | **١٦,١ | ٣٧,٣ | ٤١، ـ | ٤٠,٨ |
| | ٤٠ ـ ٤٩ | *٠,٧ | *١,١ | * ـ | ** ـ،٨ | ـ،٣ | ـ، ٥ | ـ، ٤ |
| | ٥٠ ـ ٥٩ | * ـ | *١,٣ | *١,٧ | **١، ـ | — | ـ،٣ | ـ، ٣ |
| | ٦٠ ـ ٦٤ | * ـ | *١,٤ | *١,٣ | ** ـ | — | ـ، ٣ | — |
| | ٦٥ + | *٤,٨ | *٨، ـ | *١١,٥ | **١٠,٤ | ـ، ٢ | ـ، ٣ | — |

* ديسمبر ** مايو،يونية ، سبتمبر، ديسمبر

المصـــدر : International Labour Office (ILO), 1997 Yearbook of Labour Statistics, International Labour Organization, 1997, Geneva,

## جدول ٧-٥: تعداد السكان النشطين اقتصادياً (١٩٩٥)

| العمر | إجمالى | | | رجـــال | | | نســـاء | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | إجمالى السكان | السكان النشطاء | النسبة المئوية للنشاط | إجمالى السكان | السكان النشطون | معدل النشاط | إجمالى السكان | السكان النشطون | معدل النشاط |
| ٣ _ ١٤ | ٢٢٩٩٤٠٠٠ | ٣٦١٣٠٠ | ١,٦ | ١١٧١٢٠٠٠ | ٣٠٢٤٠٠٠ | ٢,٦ | ١١٢٨٢٠٠٠ | ٥٨٩٠٠٠ | ٥.ـ |
| ١٥ _ ١٩ | ٦٠٥١٠٠٠ | ١٥٤١٥٠٠ | ٢٥,٥ | ٣١٠٣٠٠٠ | ١١٦٨٨٠٠ | ٣٧,٧ | ٢٩٤٨٠٠٠ | ٣٧٢٧٠٠ | ١٢,٦ |
| ٢٠ _ ٢٤ | ٥٣٠٠٠٠٠ | ٢٢٦٥٣٠٠ | ٤٢,٧ | ٢٧١٦٠٠٠ | ١٥٣٧٥٠٠ | ٥٦,٦ | ٢٥٨٤٠٠٠ | ٧٢٧٨٠٠ | ٢٨,٢ |
| ٢٥ _ ٢٩ | ٤٤٩٥٠٠٠ | ٢٣٧٠٢٠٠ | ٥٢,٧ | ٢٢٤٤٠٠٠ | ١٧٢٣٠٠٠ | ٧٦,٨ | ٢٢٥١٠٠٠ | ٦٤٧٢٠٠ | ٢٨,٨ |
| ٣٠ _ ٣٩ | ٧٢٤١٠٠٠ | ٤٢٨٤٠٠٠ | ٥٩,٢ | ٣٦١٧٠٠٠ | ٣٢٣٧٦٠٠ | ٨٩,٥ | ٣٦٢٤٠٠٠ | ١٠٤٦٤٠٠ | ٢٨,٩ |
| ٤٠ _ ٤٩ | ٥٧٦٤٠٠٠ | ٣٧٢٣٦٠٠ | ٦٤,٦ | ٣١٠٣٠٠٠ | ٣٠٤٣٨٠٠ | ٩٨,١ | ٢٦٦١٠٠٠ | ٦٧٩٨٠٠ | ٢٥,٥ |
| ٥٠ _ ٥٩ | ٣٨٩٦٠٠٠ | ٢٢٦٥٥٠٠ | ٥٨,١ | ٢٠٠٥٠٠٠ | ١٩٦٢٥٠٠ | ٩٧,٩ | ١٨٩١٠٠٠ | ٣٠٣٠٠٠ | ١٦.- |
| ٦٠ _ ٦٤ | ١٣٠٢٠٠٠ | ٥١٨٧٠٠ | ٣٩,٨ | ٦٢٠٠٠٠ | ٤٧٣٦٠٠ | ٧٦,٤ | ٦٨٢٠٠٠ | ٤٥١٠٠ | ٦,٦ |
| ٦٥+ | ٢١٨٤٠٠٠ | ٣٩٥٨٠٠ | ١٨,١ | ١٠١٨٠٠٠ | ٣٧١٦٠٠ | ٣٦,٥ | ١١٦٦٠٠٠ | ٢٤٢٠٠ | ٢,١ |
| إجمالى (+١٥) | ٦٠٥١٠٠٠ | ١٥٤١٥٠٠ | ٢٥,٥ | ٣١٠٣٠٠٠ | ١١٦٨٨٠٠ | ٣٧,٧ | ٢٩٤٨٠٠٠ | ٣٧٢٧٠٠ | ١٢,٦ |
| إجمالى | ٥٩٢٢٧٠٠ | ١٧٧٢٥٩٠٠ | ٢٩,٩ | ٣٠١٣٨٠٠ | ١٣٨٢٠٨٠٠ | ٤٥,٩ | ٢٩٠٨٩٠٠٠ | ٣٩٠٥١٠٠ | ١٣,٤ |

يستخرج من مسح عينات القوة العاملة

المصـــدر: International Labour Office (ILO), 1997 Yearbook of Labour Statistics, International Labour Organization, 1997Geneva.

ونستخلص من الجزء السابق ما يلى

- يتركز معظم المتعطلين فـd الشريحة السنية ما بين ٢٠ و ٣٠ سنة ويتصفون بمعدلات نشاط اقتصادى منخفضة بالنسبة لهذا السن.

- يحمل معظم العاطلين شهادات متوسطة يليهم بعد ذلك خريجى بعض الجامعات.
- على عكس الزيادة فى خريجى المستويين المتوسط والعالى هناك نقص واضح فى الحرفيين المهرة المتعلمين ( قفزت معدلات أجور السباكين ، والكهربائية وعمال التشييد ... الخ إلي أعلى المستويات، خلال العقدين الأخيرين وهو ما يعكس ندرتهم ) . ويمكن تفسير ذلك بأن معظم الآباء سواء فى المناطق الريفية أو الحضرية يفضلون تعليم أولادهم تعليما رسميا بهد "حصول على وظيفة ذات ياقة بيضاء لأسباب اجتماعية . ولذا يجب توجيه نظام التـ مى نحو خلق صورة جديدة للحرفى المتعلم للوفاء باحتياجات سوق العمل.
- إذا أخذنا فى الاعتبار نمو السكان مع الانخفاض الكبير فى التوظيف الحكومى والتوظيف فى القطاع العام يمكننا أن نتخيل حجم المشكلة خلال عشر سنوات ٠ ونحن نتفق مع معظم المحللين على أننا نحتاج إلى زيادة مكثفة فى فرص العمل و من ثم فى الاستثمارات لكى نمتص قوة العمل النامية .

## ٧-٦ الخصخصة والعمالة

يتمثل أحد أصعب عناصر الخصخصة وأكثرها حساسية فى العنصر البشرى فى المشروعات العامة . فالخصخصة تتأثر بالقوة العاملة و تؤثر فيها فى نفس الوقت ٠ وإذا أخذنا فى حسابنا تقديرات العمالة الزائدة فى المشروعات العامة وكيف أن كثيراً من المحللين قد أرجعوا فشل تلك المشروعات فى تحقيق أهدافها إلى زيادة العمالة وجدنا أن تنفيذ الخصخصة فى شركة ما سيؤثر بالقطع على وظائف القوة العاملة و مستقبلها . إن الخصخصة ستؤدى إما إلى إعادة هيكلة المشروعات العامة أو بيعها وهذا يعنى فى الحالتين تخفيضاً فى القوة العاملة وفى كثير من الأحيان تغييراً فى الإدارة و النظم الإدارية. و بما أننا نعرف أعداد هؤلاء العاطلين ومحدودية شبكة الضمان الاجتماعى الموجودة فإن بإمكاننا أن نتخيل أسباب تخوف العاملين فى المشروعات العامة. ولكى نوضح ذلك فإن الجدول (٧-٦) يبين المشروعات العامة التى فقدت ٥٠ % من رأسمالها المصدر قبل سنة ١٩٩٢ ٠ كما يتضمن الجدول عدد العاملين فى كل شركة ٠ فإذا صفيت هذه الشركات أو انتقلت ملكيتها للقطاع

الخاص فإنها تترك ١٩٧٩٠٣ عامل دون عمل. و جدير بالذكر أن الـ ١٦ شركة الأولى كانت بالفعل مدرجة تحت برنامج إعادة الهيكلة فى ١٩٩٢/ ٩٣( استشاريو التنمية المتكاملة ، ١٩٩٣ ) .

ولكى تكون الخصخصة قابلة للتنفيذ يجب أن يكون المديرون والموظفون و العمال راغبين فيها . ويجب أن يشعروا بالأمان بالنسبة لوظائفهم و مستقبلهم فى العمل إذا كان عليهم الاستمرار فى العمل بالشركة وأن يعرفوا الاختيارات المتاحة لهم إذا اختاروا ترك العمل أو إذا فرض عليهم ذلك. ويجب أن يكونوا على قناعة بأنهم سيستفيدون من النظام الجديد و ليس العكس. وإلا فإن القوة العاملة يمكن أن تشكل مقاومة كبيرة تعوق تنفيذ الخصخصة فى الشركات المختلفة . وإذا كانت نقابات العمال ضد الخصخصة وكانت هذه النقابات منظمة تنظيما جيدا فيمكنها أن تمثل أكبر عقبة أمام الخصخصة و تسبب تأخيراً قد يصل إلى سنوات.

كما أن الخوف من مقاومة القوة العاملة ومن النتائج الاجتماعية لزيادة البطالة، و التى يمكن أن تسبب رد فعل سياسى، قد تؤدى إلي تردد صانعى القرار على مستويات التخطيط العليا فى التصرف السريع• فيمكنهم الإبطاء من العملية على مستوى التخطيط أو-إذا اضطروا للتحرك بمعدل معين نتيجة للضغط من المؤسسات الدولية – الإبطاء فى التنفيذ وبالتالى فإن التأجيل يمكن أن يستمر لسنوات.

إن الرغبة فى الخصخصة لدى المستويات المختلفة من القوة العاملة فى المشروعات العامة و من ثم لدى صانعى القرار على مستوى السياسة هى مفتاح نجاح الخصخصة. ويتحقق هذا فقط إذا كانت أمام القوة العاملة بدائل جذابة يعتبرونها عادلة . فإذا امتصت العمالة الزائدة فى المشروعات العامة المختلفة بنجاح وزادت فرص العمل أمام المتعطلين أمكن للقوة العاملة ألا تصبح عقبة كبيرة أمام تنفيذ الخصخصة .

## جدول ٧-٦: عدد العاملين فى المشروعات العامة التى فقدت أكثر من نصف رأس مالها

| اسم الشركة | إجمالى الأصول | عدد العاملين |
|---|---|---|
| ١ ـ شركة مصر حلوان للغزل والنسيج | ٣٠٩٩٦٦ | ١٢٩٦٣ |
| ٢ ـ الشركة القومية للغزل والنسيج | ١٦٥١٢٨ | ٦٠٤١ |
| ٣ ـ شركة مصر الوسطى للغزل والنسيج | ١٤٨٨٤٥ | ٦٣٩٧ |
| ٤ ـ شركة النصر للغزل والنسيج والتريكو | ٩٦١٦٠ | ٤٤٢٣ |
| ٥ ـ شركة القاهرة للمنسوجات الحريرية | ٨٣١١١ | ٣٨٩٠ |
| ٦ ـ الإسكندرية للمنتجات المعدنية | ٨٥١٤٤ | ١٩٤٧ |
| ٧ ـ القاهرة للمنتجات المعدنية | ٦٥٢٩١ | ٢٩٥١ |
| ٨ ـ شركة النصر للتليفزيون والإلكترونيات | ٢٦٩٤٧١ | ٢٧٠٢ |
| ٩ ـ المصرية للسبائك الحديدية | ٢٥٦١٦٦ | ٢٢٤٠ |
| ١٠ ـ ترسانة الإسكندرية | ٣١٦٨٠٠ | ٥١٢٩ |
| ١١ ـ الشركة المصرية العامة لورش الرى | ٥٣٦٠٤ | ١٩٣٥ |
| ١٢ ـ شركة مصر للألبان والأغذية | ١٤٩٨٥٠ | ٥٤٣٣ |
| ١٣ ـ شركة السد العالى للأعمال المدنية | ٥٨٧٣٧ | ١٤١٢ |
| ١٤ ـ المصرية للرى والصرف والبناء المدنى | ٣٨٩٧٢ | ٦٥٠ |
| ١٥ ـ الشركة المصرية لصناعة الخشب (ودكو) | ٣٤٤٩٥ | ٤٣٤٥٩ |
| ١٦ ـ الشركة العامة للبطاريات | ٤٠٢٧٤ | ١٤٤٣ |
| ١٧ ـ الشركة المصرية للأدوات الكهربائية (شاهر) | ١٢٨٠٥١ | ٣٠٨٣ |
| ١٨ ـ الشركة المصرية لتجارة الكيماويات | ٨٠٣١٨ | ٢٠٥٨ |
| ١٩ ـ شركة النيل للهندسة العامة | ٦١٨٥٧ | ١٢٧٥ |
| ٢٠ ـ الشركة المصرية للرنشاءات المعدنية (متالكو) | ٩٤٤٣٢ | ٣٧٩١ |
| ٢١ ـ شركة الخدمات والتركيبات الصناعية | ٦٥٤٠٨ | ١٦٦٩ |

| ٢٢ ـ شركة النصر لمنتجات كاوتشوك | ٦٣٨٩٩ | ٢٠٦٠ |
| --- | --- | --- |
| ٢٣ ـ شركة صان الحجر الزراعية | ٦١٩٧٨ | ٦٨٠ |
| ٢٤ ـ شركة الجمهورية للمقاولات العامة | ٧٩٧٣٧ | ١٣٦٠ |
| ٢٥ ـ شركة الوادى العامة للمقاولات | ٥٧٣٣١ | ٨٧٣ |
| ٢٦ ـ شركة المساكن سابقة التجهيز | ٥١٣٦٦ | ١١١٨ |
| ٢٧ ـ شركة النيل للأسمنت المسلحة (سبيكو) | ١٢٢٦٩٣ | ٣٧٢١ |
| ٢٨ ـ الشركة العربية للأساسات (فيبرو) | ٥٥٣٠٩ | ٢١٤٢ |
| ٢٩ ـ شركة السعيد العامة للمقاولات | ٤٤٤٤٤ | ١٩٣٠ |
| ٣٠ ـ شركة المقاولات المصرية (العبد) | ١٢٣٢٤٣ | ٢٠١٩ |
| ٣١ ـ شركة البحر الأحمر العامة للمقاولات | ٢٥٥١١ | ٥٩٤ |
| ٣٢ ـ شركة القناة العامة للمقاولات | ٤١٧٧٩ | ٧٩٢ |
| ٣٣ ـ شركة النصر للأعمال المدنية | ٦١٠٢٠ | ١٨٣١ |
| ٣٤ ـ شركة الطوب الرملى | ١٦٤٧٠١ | ٣٢١٥ |
| ٣٥ ـ شركة النصر للكرتون (فارسكور) | ١٤٩٥٤ | ٤٤٨ |
| ٣٦ ـ الشركة العامة للثروة المعدنية | ١٤٧٦١٨ | ١٧٦٦ |
| ٣٧ ـ الشركة المصرية للجبس والرخام والمحاجر (جبسكو) | ٢٣٣٥٥٢ | ٢٠٢٥ |
| ٣٨ ـ شركة بورسعيد للغزل والنسيج | ٦٠٧٧١ | ٦٠٧٧١ |
| ٣٩ ـ شركة الوادى لحلج الأقطان | ٣٤٦٢٧ | ١٠١٨ |
| ٤٠ ـ شركة العربية لحلج الأقطان | ٣٨٠٨٨ | ١١٩٠ |
| ٤١ ـ شركة القاهرة للأقطان | ٣٧٧٩١٠ | ٨١٦ |
| ٤٢ ـ شركة تجارة وتصدير القطن | ٢٥٥٣٩٤ | ٨٤٢ |
| ٤٣ ـ شركة الإسكندرية التجارية | ٢٩٧١٠٠ | ٨٠١ |
| إجمالى | ٥٠١٤٤٩٢ | ١٩٧٩٠٣ |

المصدر : استشاريو التنمية المتكاملة، قضايا سياسة العمالة فى الخصخصة ، نوفمبر ١٩٩٣ .

## ٧-٧ مشروعات بديلة مكملة

## لتخفيض القوة العاملة فى الشركات

تبنت الحكومة العديد من المشروعات التى تهدف إلى امتصاص العمالة الزائدة فى المشروعات العامة التى تواجه مشكلات العمالة. ونقدم فى هذا القسم وصفاً موجزاً و تقييما لهذه المشروعات وغيرها التى يمكن أن تنفذ. يتبع ذلك استطلاع لآراء المديرين حول بعض هذه المشروعات لمعرفة مدى قبولهم لها . كما يتم إجراء دراسة حالة كملحق لتوضيح تنفيذ عدد من هذه المشروعات فى الممارسة العملية .

### ٧-٧-١ قيود رئيسية Constraints

تنحاز البيئة القانونية فى مصر إلى جانب الموظف . وقد جاء فى تقرير حديث لاستشاريين مستقلين (استشاريو التنمية المتكاملة، ١٩٩٣ ) أنه فى القليل من دول العالم يكون ضمان الوظيفة فى القطاع العام مطلقاً كالحال فى مصر. و يجب أخذ هذه العقبة الكبري فى الاعتبار عند دراسة الخيارات الخاصة بتسريح العمال Layoff .

كذلك لا يعتبر بيع الشركات و فرض موظفيها حلاً عملياً فى كثير من الحالات وبالذات فى حالة الشركات التى توظف عدداً كبيراً من العمالة الزائدة (راما، Rama ١٩٩٩) فالشركة لن تكون جذابة للقطاع الخاص أو سيضطر متخذو القرار إلى تخفيض سعر الشركة و ربما يتسبب ذلك فى معارضة شعبية، كذلك فإن تخفيض العمالة فى ظل عدم وجود حماية إجتماعية كافية قد يتسبب فى مشاكل إجتماعية لا حصر لها، ففى ظل الظروف الإقتصادية الحالية قد يستغرق البحث عن وظيفة بديلة للعمالة الزائدة عدة سنوات.

وهناك قيد آخر فى سوق العمالة المصرى هو عدم إمكانية نقل القوة العاملة بسبب قوانين الإسكان والإيجارات. فأسعار الشراء المرتفعة وندرة الوحدات المتاحة للإيجار ترفع من قيمة السكن الموجود فعلا مما يمنع الموظفين من الانتقال بسهولة من مكان إلى آخر تكون فيه سوق العمالة أفضل.

## ٧ -٨ خيارات رئيسية

نناقش فى هذا القسم بعض الخيارات أمام الحكومة المصرية لمواجهة مشكلة العمالة الزائدة. وقد اقترح هذه الخيارات مؤلفون ومحللون مختلفون ( انظر استشاريو التنمية المتكاملة ، ١٩٨٦، والبرعى، ١٩٩٦ ، وكيركى Kireki ١٩٩٨ ) . وتدرس الحكومة المصرية حاليا الخيارات المتاحة كما قامت بالفعل بتنفيذ القليل منها. ويحاول هذا القسم أن يقدم شرحا مقتضبا لكل خيار يتبعه تقييم لإمكانية التطبيق فى السياق المصرى. ويبحث القسم التالى قبول هذه الخيارات من جانب مديرى المشروعات العامة ٠

### ٧-٨-١ الدفع النقدى Cash Payment مقابل ترك الخدمة Separation

إن أبسط طريقة وأكثرها مباشرة هى تقديم تعويض نقدى للموظف مقابل التقاعد الاختيارى . فى هذه الطريقة يتقاضى الموظفون مبلغاً دفعة واحدة ليسمح لهم بإقامة مشروعاتهم الخاصة الصغيرة أو يساعدهم على العيش حتى يجدوا وظيفة أخرى .

وتبين التجربة المصرية أن هذا الخيار كان أكثر الخيارات جاذبية للموظفين كبار السن. فهم يختارون التقاعد ويقبلون التعويض المادى . وكثير منهم يبدءون أعمالهم الخاصة بينما يقنع الآخرون بالفوائد التى يتقاضونها على الودائع ويبحثون عن عمل آخر ( أنظر القسم ٧-٨ بشأن اتجاهات المديرين ) . ومن ناحية أخري فإن صغار الموظفين عادة لا يملكون التمويل الكافى أو الخبرة الكافية لإقامة مشروعات خاصة بهم . فالأموال التى سيحصلون عليها طبقا لهذا المشروع ستكون متناسبة مع أجورهم المنخفضة بما لا يجعل الأمر مغريا بما فيه الكفاية لكى يتركوا العمل بمحض إرادتهم . فمعظمهم يفضلون الوظائف الثابتة ذات الدخل المضمون التى يشغلونها . ويتبنى الموظفون ذوو الأعمار المتوسطة فى معظم الحالات نفس وجهة النظر هذه ، خاصة وأن معظمهم يتحملون أعباء عائلية كبيرة تحتاج إلى دخل ثابت و لا تتحمل المخاطر .

وعند تصميم مثل هذا المشروع من الضرورى أن نأخذ فى الاعتبار عمر الموظف ودرجته المالية وعدد سنوات خدمته . ومن الضرورى أيضا أن نقدم للموظفين الذين يتركون الخدمة تعويضاً مؤقتاً لتغطية الفترة حتى يجدوا عملاً بديلاً . وتتوقف تكاليف تعويض

الموظف عن ترك الخدمةSeverance فى كل شركة على عدد العاملين و فئاتهم السنية وهيكل أجورهم. وقد تم وضع صيغ Formulas عديدة بواسطة المتخصصين لحساب المبالغ العادلة لدفعها للموظفين تاركى الخدمة .

وقد فحص رجائى أسعد و هو متخصص فى الموارد البشرية – نماذج عديدة أخرى (أسعد،١٩٩٦) فى بحثه تحليل لبرامج تعويض العمالة الزائدة فى المشروعات العامة المصرية . وقد اتسمت الخيارات العديدة التى بحثها بمدخل تكاليف الفرصة البديلة Opportunity Cost Approach يحاول تعويض الخسارة التى يتحملها الموظف عن طريق قبوله للصفقة الشاملة مقابل ترك العمل Severance Package وقد افترض أن العاملين يمكنهم أن يقبلوا الصفقة إذا كانت قيمتها تساوى خسائرهم نتيجة التقاعد المبكر Early Retirement . وذكر أن تحديد المزايا التى تضاف إلي أجر الموظف كانت هى المهمة الأصعب فى تحديد المبالغ التى سيتقاضاها و بعد أن يأخذ هذا فى الاعتبار يطبق صيغا عديدة و يقارن بين تكاليفها الإجمالية . وكانت النتيجة الرئيسية لعملية المقارنة هى أن الصيغ العديدة الشائعة التى تعتمد على سنوات الخدمة أقل كفاءة من البرامج البسيطة التى تعتمد على دفع المبالغ الثابتة . (أسعد،١٩٩٦) .

ويبين صندوق ٧-٢ نموذجا آخر استخدمته الحكومة المصرية فعلا فى حالة ترسانة الإسكندرية ( انظر ملحق الفصل السابع ) و يعتمد النموذج أساسا على حساب مبلغ ثابت يتناسب مع المرتب الرئيسى و المزايا الأخرى . وقد قدم هذا النموذج الصندوق الاجتماعى لتشجيع التقاعد المبكر للعاملين كجزء من مشروع متكامل لإعادة هيكلة العمالة . وقدمت للقوة العاملة خيارات مختلفة طبقا لأعمارهم بعد وضع حدود قصوى مناسبة للبدائل المختلفة. والحالة توضح مزايا ومساوئ استخدام هذا المشروع.

صندوق ٧ ـ ٢

صيغة المبلغ النقدى المدفوع مقابل ترك العمل

فى ترسانة الإسكندرية

التعويض بالجنيه المصرى =

$$\frac{\{\text{المرتب الأساسى الحالى + المزايا الأخرى}) \times (٦٠ - \text{العمر})\}}{٢}$$

{+ المرتب الأساسى + ٤٠}

## يمكننا الخروج من هذا التحليل بالنتيجة التالية

يمكن أن يكون التعويض النقدى عن التقاعد الاختيارى أداة فعالة لتشجيع التقاعد المبكر إلا أن المبالغ المدفوعة يجب أن تعوض الموظف المتقاعد عن المزايا غير النقدية التى ينالها بصفته موظفا عاما. و يجب أن تشمل الصفقة أيضا مبلغا مؤقتا Temporary Allowance يغطى الفترة الانتقالية التى يبحث فيها الموظف عن عمل.

## ■ مشروع الحكومة للتقاعد المبكر

توصلت الحكومة المصرية إلى اتفاق (IBTCI ، يناير- مارس ١٩٩٧) مع اتحادات العمال فى مارس ١٩٩٧ بشأن مشروع التقاعد المبكر و الذى سيعطى العاملين الذكور ذوى الأعمار ما بين ٥٠، و٥٨ مبلغا دفعة واحدة يتراوح بين ١٢,٠٠٠ جنيه مصرى و٣٥,٠٠٠ جنيه مصرى تقريبا حسب المرتب الحالى للموظفين وينطبق المشروع على العاملات الإناث من سن ٤٥ إلى سن ٥٨ . والبرنامج اختيارى وسيكون متاحا أمام عدد من الشركات الخاسرة تعلن الحكومة أسماءها فى مرحلة لاحقة.

والعيب الرئيسى لهذا المشروع أنه يتعامل فقط مع فئة خاصة من الموظفين فى الشركات المطلوب تصفيتها. فهو لا يحل مشكلة الموظفين صغار السن فى هذه الشركات أو مشكلة العمالة الزائدة بصفة عامة. كما أنه لا يفى بحاجات العاملين الواجب تعويضهم تعويضا أكبر.

إن وضع برنامج للتقاعد المبكر لذو أهمية قصوي للحكومة المصرية. ويمكنه ليس فقط حل مشكلة العمالة الزائدة بل و توفير مبالغ كبيرة من المال للحكومة. ومن الجدير بالذكر

أنه على الرغم من أن بعض الشركات قد أوقفت أعمالها إلا أنها لا تزال تدفع أجوراً للعاملين بها. و على سبيل المثال توقفت الشركة العامة للبطاريات عن العمل فى ١٩٩٢ إلا أنها لا تزال تدفع أجور الـ ١١٠٠ موظف . ويزعم البعض أن الشركة لا تزال تعمل بنسبة حوالى ٥% إلا إنها توقفت عن الوجود عمليا . فإذا كان متوسط مرتب الموظف ٥٠٠ جنيه فان التكاليف التى يتحملها الجمهور عن هذه الشركة وحدها تصل إلى حوالى ٢٦ مليون جنيه لا يقابلها أى إنتاج أو عمل فعلى فى الفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٧ (IBTCI ، يناير – مارس ١٩٩٧) .

### ٢-٨-٧ التقاعد المبكر مع الاحتفاظ بحقوق المعاش

يحكم المعاشات فى مصر نظام موحد للضمان الاجتماعى يشمل القطاعين العام والخاص. وقد صمم هذا النظام لتشجيع التقاعد عند سن ٦٠ وهو السن الذى يتقاضى عنده الموظف معاشا كاملا.

فإذا ظل الموظف فى المشروع العام حتى سن ٦٠ استحق معاشا كاملا يحسب على أساس آخر مرتب أساسى مضافا إليه مكوناته المتغيرة ( العلاوات الخاصة والمكافآت والحوافز) (١). ويسمح بالتقاعد المبكر بدءً من سن ٤٥ بشرط أن يكون الموظف قد قضى فى خدمة الشركة ٢٠ سنة عل الأقل إذ يمكنه فى هذه الحالة أن يتقاضى معاشاً مخفضا. ففى حالة التقاعد المبكر قبل سن ٦٠ ينخفض المكون المتغير للمعاش بنسبة ٥% عن كل سنة. كما يقتطع ٥% أخرى من المعاش على أساس المرتب الأساسى إذا تقاعد الموظف قبل بلوغه سن ٥٥. وبعبارة أخرى ينخفض المعاش فى الأعمار ٥٠ و٥٣ و٥٧ بنسبة ٦٠% و ٤٠% و١٥% على التوالى عن التقاعد عند سن ٦٠ . هذا النظام بلا شك لا يشجع على التقاعد المبكر حتى إذا صاحبه مبلغ يدفع مقابل ترك الخدمة (استشاريو التنمية المتكاملة ، ١٩٩٣) .

وعلى الحكومة المصرية– لتشجيع التقاعد المبكر –أن تعدل نظام التأمين الاجتماعى لكى يسمح للشخص المتقاعد أن يتقاضى جميع مزاياه فى حالة التقاعد المبكر الاختيارى. وهناك خيار أكثر تكلفة هو أن تقدم مكافأة تعوض المزايا المتوقعة للتقاعد عند سن ٦٠.

---

(١) تتمتع بعض المشروعات العامة بمزايا تقاعد إضافية خاصة بها مثل صناديق التأمين الخاصة والتى تعطى العاملين مكافآت عند سن ٦٠ .

### ٧-٨-٣ تقديم أصول الشركة غير المطلوبة عند ترك الخدمة

إن أحد المشروعات التى ثبت أن لها شعبية فى مصر كانت التعويض عن ترك الخدمة فى شكل أصول الشركة غير المطلوبة بدلا من الدفع النقدى. يشمل هذا الأرض والماكينات والمعدات والمركبات ومنافذ البيع Retail Outlets . ويمكن أن يكون هذا المشروع بالغ الفعالية خاصة إذا كانت الأصول معروضة بسعر السوق ويمكن اللجوء إلى التسهيلات الائتمانية والتسهيلات فى السداد لمساعدة الموظفين على.إتمام عملية الشراء.

وقد حدث فعلا أن عرضت إحدى الشركات العامة لاستصلاح الأراضى فى مصر والتى كانت تحت التصفية قطعا من الأرض بسعر أقل من سعر السوق مع نظام مغر للسداد بالتقسيط لموظفيها تاركى الخدمة. ونجح العرض فى خلق طلب قوى على الشراء . وتم بيع كل الأراضى التى أرادت الشركة بيعها. إلا أن هذا للأسف كان مكلفا جدا للشركة لأن الأرض المستصلحة قد عرضت بسعر أقل من سعر السوق. فإذا حسبنا الأرض بسعر السوق يكون الموظف قد تقاضى ٧٠,٠٠٠ جنيه.

وتبين تجارب دول أخرى أن هذا الخيار قد طبق بها بنجاح عند عرض الأصول غير المطلوبة بسعر السوق. وقد دعم هذا نظام ائتمان مرن نسبيا ساعد المستفيدين على البدء فى مشروعات جديدة خاصة بهم .

### ٧-٨-٤ عرض الأسهم من خلال اتحاد العاملين المساهمين

يسمح اتحاد العاملين المساهمين للموظفين بشراء الأسهم بسعر منخفض وشروط ائتمان سهلة محولا بذلك العاملين إلى ملاك.و يمكن استخدام هذا الخيار كبديل أو كإجراء مكمل للدفع النقدى مقابل ترك الخدمة. ويمكن تقديم صفقة تتضمن أسهم الشركة فى حالة التقاعد الاختيارى ولهذه الطريقة ميزة الاحتفاظ بالرابطة بين الشركة و الموظف المتقاعد وفى نفس الوقت تخفيض المبالغ النقدية التى ينبغى على الشركة أن تدفعها . كما تخدم أيضا هدف الخصخصة و هو توسيع قاعدة الملكية.

ويبين الجدول الأتى عروضا فعلية قدمها اتحاد العاملين المساهمين فى الفترة من ١٩٩١ إلى ١٩٩٩ .

**جدول ٧-٧ : إجمالى عروض اتحاد العاملين**

**المساهمين فى الفترة من ١٩٩١إلى ١٩٩٩ ***

| | ١٩٩٤ | ١٩٩٧ | ١٩٩٨ | ١٩٩٩ | إجمالى | النسبة المئوية لإجمالى الخصخصة |
|---|---|---|---|---|---|---|
| اتحاد العاملين المساهمين | ١٠ | ٥ | ١١ | ٤ | ٣٠ | ٪٢٧ |

*** لم تتم عروض من اتحاد العاملين المساهمين فى السنوات غير المذكورة فى الجدول وهي ١٩٩١ و١٩٩٢ و١٩٩٣ و١٩٩٥ و١٩٩٦.**

**المصدر : مكتب قطاع الأعمال العام ، جمعته المؤلفة**

## ٧-٨-٥ إسناد مقاولات توريد البضاعة و الخدمات للموظفين تاركي العمل

يمكن استخدام هذا الخيار كبديل مكمل للتعويض النقدى إذا كانت طبيعة المشروع العام المرشح تسمح بإسناد مقاولات من الباطن ، فيمكن إعطاء عقود الباطن هذه للموظفين كجزء من تعويض ترك الخدمة مخفضين بذلك مكوناته النقدية. وهكذا يجد الموظف المتقاعد عملا بديلا . وبالنسبة للموظفين الذين يريدون بدء أعمالهم الخاصة فسيجدون سوقا مضمونة لمنتجاتهم أو خدماتهم. فهم يستطيعون استخدام التعويض النقدى عن ترك الخدمة فى شراء الآلات و المعدات أو المواد اللازمة لتنفيذ العقد.

ويمكن للشركة السخصخصة تقديم أنواع مختلفة من المساعدة لتشجيع الموظفين على هذا الخيار ويمكنها أن تساعدهم فى الحصول علي المواد والمعدات أو أن تعد لهم دورات تدريبية أو حتى تمدهم بالائتمان لتساعدهم على العيش . ويمكن للشركة أيضا أن تعطى عقود موظفيها السابقين الأولوية فى التنفيذ على عقود المقاولين الخارجيين. وهذا من شأنه أن يعظم الفرص أمام الموظفين عند ترك وظائفهم كما يحتفظ بالعلاقة الطيبة بين الشركة والموظف.

وهذا مشروع واعد ومضمون لجذب عدد كبير من الموظفين الراغبين فى إقامة مشروعاتهم الخاصة . كما يتصف أيضا بتكاليفه المنخفضة . ويمكن استخدامه كمكون إضافى من شأنه أن يخفض قيمة المبالغ التى تدفع كتعويض عن ترك الخدمة.

وقد طرح هذا المشروع فى حالة شركة الكوكاكولا حيث عرضت على العمالة الزائدة عقود لتوزيع المشروبات .

### ٧-٨-٦ عرض الائتمان على الموظفين تاركى الخدمة لكى يبدؤوا مشروعاتهم الخاصة

يبدى كثير من الموظفين تاركى الخدمة خاصة هؤلاء الذين لهم خبرة سابقة فى الأعمال (ربما فى وظيفة غير تلك التى يشغلونها فى المشروع العام ) الرغبة فى إقامة مشروعاتهم الخاصة. لكن تعويض ترك الخدمة ،فى حالات كثيرة ،لا يكون كافيا للموظف للبدء فى مشروعه الخاص. وهذا المشروع يقدم لذوى الخبرة فى مجال الأعمال فرصة لزيادة قدراتهم عن طريق منحهم تسهيلات ائتمانية ذات ضمانات ميسرة بتواريخ استحقاق طويلة نسبيا . هذا المشروع يكون أكثر نجاحا مع المشروع الذى يطرح شراء الأصول غير المطلوبة للشركة كجزء من تعويض ترك الخدمة. ويمكن حساب تكاليفه ببساطة اعتمادا على سعر فوائد التأخير وانخفاض سعر الفائدة إلى أقل من سعر السوق إذا كان ذلك ممكنا.

إلا أن التجربة الدولية أثبتت أن هذا الحل مكلف جدا.ففى كثير من الحالات لا يكون الموظف العام السابق رجل أعمال ناجح . لقد كان على الحكومات المختلفة أن تنسحب من مثل هذه المشروعات بسبب ارتفاع فوائد التأخير. وقد اشتكت بعض هذه الحكومات من أن بعض الموظفين اعتبروا الائتمان جزءا من مبلغ التعويض عن ترك الخدمة مما يجعله حقا قانونيا لهم.

ومثل هذا الائتمان يقدم فى مصر كأحد مشروعات الصندوق الاجتماعى للتنمية (أنظر القسم ٧-٩ الذى يضم المزيد من التفصيلات) . فمعظم الائتمان المعروض طبقا لهذا المشروع ذو معدل فائدة منخفض مع فترة استحقاق خمس سنوات و فترة سماح سنة على الأقل. وأقصى قرض مسموح به للمشروع القائم فعلا ١٠,٠٠٠ جنيه يرتفع حتى ٥٠,٠٠٠ جنيه للمشروع الجديد مع إمكانية زيادته إلى ٢٠٠,٠٠٠ جنيه إذا كان المشروع الجديد يضم أربعة شركاء . ويقام معرض سنوى يضم كل المشتركين ليساعد المستفيدين من هذا البرنامج على تسويق منتجاتهم .

## ٧-٨-٧ التدريب و إعادة التدريب

كان تدريب العمالة الزائدة على الوظائف الجديدة أو على إقامة المشروعات الخاصة بها خيارا جذابا فى كثير من برامج الخصخصة. ولكى يتم التخطيط لمثل هذا المشروع يجب تبنى مدخل يقوم على أساس الطلب Demand Driven Approach وذلك لإعداد برامج تدريب على التخصصات التى تحتاجها السوق بشدة . ويمكن أن تكون مثل هذه البرامج أكثر فعالية إذا تم التخطيط لها بالتنسيق مع أصحاب العمل Employers المحتملين.

ويمكن استخدام إعادة التدريب لتعليم العمالة الزائدة مهارات جديدة أو رفع مستوى أدائهم الحالى ليكونوا أكثر فائدة للشركة. يكتسب هذا أهمية خاصة فى حالات إعادة هيكلة الشركات أو إعدادها للبيع (انظر الملحق الخاص بالحالة العملية) .

وفى مصر نجد أن القيد الرئيسى الذى يحد من تطبيق هذا المشروع هو ندرة من يستطيعون إمداد السوق بالتدريب و لهم الحساسية كافية للاستجابة لحاجات السوق. فخدمات التدريب لاتزال تحت سيطرة المعاهد أو المدارس أو الجامعات التى تمتلكها الدولة و التي تتميز بالموارد الضئيلة والبعد عن حاجات السوق الحقيقية. وكنتيجة لذلك بدأ أصحاب الأعمال والمتدربون فى تبنى اتجاه يشكك فى أهمية وفاعلية التدريب. ويتردد كثير من أصحاب العمل في الاستثمار فى برنامج تدريبى بينما يتسابق كثير من الموظفين لكى يلتحقوا ببرامج التدريب لأنها تعطيهم العذر للعودة إلى منازلهم فى وقت مبكر. ولكى نحسن من أداء المسئولين عن الإمداد بالتدريب يجب أن ننصح المدربين بالتخلى عن المدخل النظرى التقليدى و إتباع مدخل عملى أساسه السوق .

وهناك مشكلة أخرى يواجها أصحاب العمل عند الاستثمار في التدريب (عادة عند إعادة الهيكلة) من أجل تحسين أداء الموظفين أو إعادة تدريب القوى العاملة الموجودة على اكتساب مهارات جديدة مناسبة للشركة، وهى عدم وجود ما يضمن استمرار المتدرب فى الشركة بعد إتمام التدريب. فكثير من المتدربين يتركون الشركة بعد أن تكون قد أنفقت أموالا كثيرة على تدريبهم، ويمكن فى هذه الحالة أن يضع أصحاب العمل قواعداً تمنع ترك العاملين فى حالة الحاجة إليهم .

### ٧-٨-٨ تشجيع العاملين علي القيام بإجازات طويلة بدون أجر

يهدف هذا المشروع إلى تشجيع العاملين على القيام بإجازات طويلة غير مدفوعة الأجر. ويمكن للعاملين استغلال هذه الإجازات فى محاولة تجربة وظائف بديلة أو بدء أعمال خاصة بهم. وهذا من شأنه أن يشجع العاملين على البحث عن وظائف بديلة والتخلص من الخوف الناتج عن ترك الوظيفة الحكومية المضمونة . فعند الحصول على عمل جديد سواء كان الموظف أو العامل سيعمل لحساب نفسه أو فى وظيفة أخرى فى القطاع الخاص ينبغى عليه أن يستقيل من وظيفته الحكومية ( ممنوع قانونا الجمع بين العمل فى الحكومة وأى عمل آخر) .

وعلى الرغم من أن هذا الخيار قد يكون مغريا بالنسبة للكثيرين إلا أن هناك خوف من أن يعين الموظفون فى الوظائف الجديدة ويستمرون فى العمل فى وظائفهم القديمة دون تقديم استقالتهم للحصول على الترقيات والمعاش ( كثير من النساء تفعلن ذلك فى إجازات رعاية الطفل والتى تصل إلى ست سنوات ) . ويمكن تجنب هذا الوضع عن طريق التطبيق الصارم للقانون .

### ٧-٨-٩ المساعدة على إيجاد وظائف بديلة

تستهدف هذه الطريقة الموظفين صغار السن الذين هم فى حاجة إلى وظائف أخرى وهدفها إيجاد وظائف جديدة للعمالة الزائدة . ولكى يكون هذا النظام فعالا يجب توفر المعلومات كاملة عن احتياجات أصحاب العمل وقدرات الموظفين. ويمكن لعملية المواءمة هذه أن تتم بواسطة أنظمة كمبيوتر مركزية كبيرة. كما يمكن تنمية فرص العمل الحقيقية عن طريق زيادة الاستثمار فى المشروعات كثيفة العمالة Labour Intensive Projects . فالصندوق الاجتماعى للتنمية حتى الآن هو المورد الرئيسى الذى يقدم خدمات للتوظيف إلا أن خدماته محدودة بموارده .

وقدمت فى مصر مكاتب العمل المحلية التابعة لوزارة العمل بهذا الواجب خلال العقود الأربعة الأخيرة وكانت مكاتب العمل على اتصال بالحكومة وكانت تعين الخريجين فى وظائف القطاع العام فقط. وكان الخريجون يقومون بملء الطلبات التى تحتوى على خانات

ببيان مؤهلاتهم ومهاراتهم وكانت مكاتب العمل توظفهم بما يتناسب مع احتياجات القطاع العام والمشروعات العامة . إلا أن هذه الخدمة لم تعمل بالكفاءة التى كان مخططا لها. فكانت هذه المكاتب –لأسباب اجتماعية وسياسية– مضطرة لتعيين الموظفين فى الأماكن الخالية حتى لو لم تكن مناسبة لمؤهلاتهم. وفى ظروف التنمية الحقيقية فى القطاع العام بدأت هذه المكاتب فى تعيين الموظفين حتى لو لم تكن هناك أماكن خالية. وقد خلق هذا كما سبق أن ذكرنا مشكلة العمالة الزائدة .

ويمكن للخطة المقترحة استغلال هذه المكاتب لأن لديها أصلا المعلومات عن طالبى العمل وهى موجودة فعلا فى جميع أنحاء البلاد. كما يجب بالطبع تطوير إجراءات ولوائح العمل بحيث تشكل نظاما كفأ وربما نظاما يعمل بالكمبيوتر بشكل كامل لكى يتناسب ذلك مع الدور الجديد لهذه المكاتب . كما يجب إعادة تدريب الموظفين والمديرين الذين يديرون هذه المكاتب وتزويدهم بالمعلومات الوافية المتعلقة بالأماكن الخالية فى القطاع الخاص ويمكن إدخال هذه المعلومات فى الكومبيوتر .

وهناك طريقة بديلة لتنفيذ هذا المشروع هى تشجيع مكاتب التشغيل بالقطاع الخاص لتقديم خدمات الاستشارات حول الوظائف والتعيين . وتوجد حاليا مكاتب قليلة . ويقوم بهذا العمل مكاتب المحاسبة والاستشارات غير المتخصصة . ونادراً ما تعتمد الشركات على مكاتب التشغيل لملأ الوظائف الخالية . ويتم استخدام العلاقات الشخصية أو إعلانات الصحف ، فى معظم الحالات ، لشغل الوظائف الخالية .

وهناك قيد آخر على هذا المشروع هو حجم الوظائف الخالية المتاحة فى سوق العمل. ففى الماضى كان القطاع العام قادرا على امتصاص العمالة المتزايدة. لكن لم يعد هذا هو الحال بعد التعديلات الهيكلية وإجراءات الإصلاح. ومن ناحية أخرى يتكون القطاع الخاص فى معظمه من مشروعات صغيرة أو متوسطة بمعدل اثنين من الموظفين (فى الحقيقة ١,٦) فى الشركة الصغيرة و٣٥ موظفاً فى الشركة الكبيرة (المكتب الاستشارى للتنمية المتكاملة ١٩٩٣، ) وهذا يؤكد مرة ثانية أهمية إيجاد وظائف حقيقية أكثر فى سوق العمل عن طريق المزيد من الاستثمار .

### ٧-٨-١٠ ربط الحوافز والمكافآت بالإنتاجية الفعلية

الطريقة الوحيدة التى يمكن أن يتم بها أى إصلاح هى ربط الحوافز والمكافآت التى تمنح للعاملين بالأداء الفعلى . وهذا يتضمن :

- عدم توزيع الحوافز والأرباح فى الشركات الخاسرة .
- إيقاف مشروعات المكافآت التى تمنح على مستوى الدولة .
- إلغاء الترقيات عن طريق الأقدمية Seniority وربط الترقية بالكفاءة .
- الإصرار على توفير ظروف عمل أكثر صرامة مع زيادة المساءلة ومعاقبة الموظفين غير الأكفاء .
- منع الوظائف الثانية بشكل أكثر جدية (الوظيفة الثانية ممنوعة بحكم القانون بالنسبة لموظفى الحكومة لكن الموظفين – على المستوى العملى – يعملون فى وظائف ثانية بسبب قلة الأجور) .

هذه الإجراءات من شأنها أن تغير اتجاهات معظم الموظفين حول الوظائف فى المشروعات العامة. ففى ظلها لن تكون الوظائف مرتبا شهريا دون عمل يذكر يضيفون إليه عادة عملاً ثانياً. فهؤلاء الذين يسعون إلى المرتبات والمزايا المالية دون عمل سيختارون بالقطع التقاعد المبكر.

### ٧-٨-١١ تطوير الإطار القانوني القائم

وكما ذكرنا من قبل إن القيد الرئيسى على حل مشكلة العمالة الزائدة هو النظام القانونى الذى يتحيز للعاملين. وهذا يجعل أياً من المشروعات سالفة الذكر اختياريا ويعتمد على رد فعل الموظفين الذى يعتمد بدوره على جوانب اجتماعية وثقافية أخرى. يجب تطوير هذا النظام ليكون أكثر ملاءمة لإقتصاد السوق الأكثر حرية.

وفى ١٩٩٤ بدأت منظمة العمل الدولية International Labour Organization مجهودات لتحديث الإطار القانونى الحالى ليكون نظاما يدعم انتقال مصر حاليا إلى اقتصاد السوق، والقانون الجديد سوف يسمح بالاستغناء عن العاملين على أساس اقتصادى لأول مرة وسيتيح لهم أيضا حق الإضراب ، وهذا – كما يرى بعض ممثلى العمال– سيعادل تأثير تسريح العمال

على أساس اقتصادى. وبالإضافة إلى ذلك سيغير القانون بعض القواعد الخاصة بتشغيل النساء مثل تقليل أجازات رعاية الطفل غير مدفوعة الأجر من ست سنوات إلى سنتين وإلغاء منع النساء من العمل ليلا (الأهرام ، ١٧ يناير،١٩٩٧).

وعلى الرغم من أن السماح حديثا بتسريح العاملين على أسس اقتصادية لقى ترحيباً من معظم الأطراف فإن الحكومة ومجتمع الأعمال كانوا معارضين إلى حد ما لإتاحة حق الإضراب. كما أن المتوقع أيضا أن يبدي مجلس الشعب مقاومة قوية فيما يتعلق بالتطورات المقترحة لقانون العمل والتى تخص المرأة (IBTCI، يناير – يونيو ١٩٩٧).

### ٧-٨-١٢ خفض عدد العاملين بمرور الوقت Attrition من خلال التقاعد

يعتبر هذا البديل هو الخيار الأسهل. وهو يعتمد على إيقاف التعيينات الجديدة فى المشروعات العامة والانتظار حتى تتقاعد القوة العاملة الحالية. وعلى الرغم من أن هذا الخيار يبدو جذابا حيث أنه لن يثير مقاومة قوية من الموظفين إلا أن له عيوباً كبيرة ومتعددة ، أولا أنه يمكن أن يرفع متوسط عمر الموظفين بينما تحتاج وظائف كثيرة إلى أعمار أصغر. كما أنه يحرم الشركة من حقن دماء جديدة وأفكار جديدة وحماس جديد لتطوير العمل . وهذا الخيار من شأنه أيضا أن يستغرق وقتا طويلا للوصول إلى الحجم المناسب من القوة العاملة والذى يمكن ألا يؤدى إلى التوزيع الأمثل للتخصصات داخل الشركة Optimal Distribution of Specializations .

### ٧-٨-١٣ إنشاء سلطة مركزية لحل مشكلات العمالة الزائدة

وهناك مشروع آخر ذكره بعض المحللين(البرعى، ١٩٩٦) هو إنشاء هيئة مركزية تضم الأقسام المعنية من هيئة التأمينات الاجتماعية Social Insurance Organization ومصلحة التدريب فى وزارة العمل وبعض ممثلى القطاع الخاص . وتكون المهمة الرئيسية لهذه الهيئة هى تقدير حجم العمالة الزائدة وتوزيعها وتخصصاتها وأن تصمم وتنفذ عملية التدريب وتمنح التعويضات عن ترك الخدمة وأن تساعد الموظفين بطرق مختلفة.

وعلى الرغم من أن هذا المشروع يستحق مزيداً من الدراسة فإن من المشكوك فيه– بالنظر إلى حالة العمالة من منظور قومى أوسع– أنه سيؤدى إلى نتائج ناجحة. ويجب مواجهه

مشكلة العمالة الزائدة داخل شركات القانون ٢٠٣/١٩٩١ على أساس كل شركة على حده عند تصفيتها أو بيعها. وهنا يجب أن نذكر أن هذه كانت فلسفة النظام الاشتراكى السابق والذى قام على أن الدولة مسئولة عن إيجاد عمل لكل فرد وأن التوظيف كامل يمكن تخطيطه على المستوى القومى باستخدام القطاع العام والحكومى كملجأ لمن لا عمل له بصرف النظر عن حاجة العمل له، مما أدى فى النهاية إلي الموقف الراهن.

### ٧-٨-١٤ تعليق على المشروعات المختلفة

إن النجاح فى تنفيذ هذه الخيارات من شأنه أن يزيد من إمكانية تنفيذ الخصخصة عن طريق تقليل المقاومة الممكنة لها وزيادة مصداقية Credibility الحكومة بتقديم ما تعد به. هذا وكون معظم هذه المشروعات اختيارية أمر فى غاية الأهمية أيضا لأنه يضع أمام المديرين والموظفين خيارات يستطيعون الأخذ بها إذا أرادوا دون أن يشعروا بأى ضغط عليهم مما يقلل المقاومة إلى أدنى مستوياتها. كذلك فإنه يمكن الجمع بين العديد من الخيارات بحيث يتم تكوين صفقات إجمالية Packages) جذابة مما يزيد من الاحتمالات المتاحة أمام الموظفين المتقاعدين وهذا يشجعهم على اختيار التقاعد الاختيارى.

إن معظم صفقات ومشروعات التعويض هذه موجهة للفئات المختلفة من مديرين وموظفين وقوة العمالة الفنية فى نفس الشركة على حد السواء، لا تختلف إلا بإختلاف سنوات الخبرة. وهذا يتجاهل حقيقة أن مناسبة الصفقة قد تختلف باختلاف فئات القوي العاملة. وهذا هو ما دفعنا إلى استطلاع آراء الإدارة العليا والمتوسطة حول المشروعات المختلفة بهدف بحث مدى قبولهم لها.

كما نرى أن مشكلة البطالة والعمالة الزائدة لن تحل حلاً جذرياً إلا عن طريق نمو الاقتصاد ككل وزيادة فرص العمل الحقيقية. ويمكن أن يكون لهذه الخطط تأثير المسكن على المدى القصير إلا أن زيادة الاستثمارات فى المشروعات كثيفة العمالة هى الخيار الوحيد لامتصاص القوة العاملة المتزايدة وتقديم وظائف جديدة لمن ينبغى عليهم ترك القطاع العام.

ويضم هذا الفصل دراسة حالة ترسانة الإسكندرية Alexandria Shipyard كملحق للفصل لتوضيح الطريقة التى نفذت بها المشروعات المختلفة فى الواقع العملى مع توضيح لدور الصندوق الاجتماعى للتنمية Social Fund for Development فى معالجة المشكلة.

## ٧-٩ الصندوق الاجتماعى للتنمية

أنشئ الصندوق الاجتماعى للتنمية فى ١٩٩١ بموجب القرار الجمهورى رقم ٤٠ بهدف تخفيف الآثار المعاكسة لبرنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى The Economic Reform and Structural Adjustment Program على مجموعات المواطنين محدودى الدخل (الصندوق الاجتماعى للتنمية، ١٩٩٦). وكان لهذا الهدف أن يتحقق عن طريق خلق الوظائف والمساعدة على حل مشكلات العمالة الزائدة نتيجة برنامج الخصخصة ومعالجة الآثار الجانبية لبرنامج الإصلاح بصفة عامة ( يتضمن هذا الفصل حالة عملية توضح دور الصندوق فى التعديل الخاص بالعمالة كملحق للفصل) .

إن المجموعات الأساسية التى استهدفها الصندوق هى :

- الشباب العاطل .
- الخريجون الجدد .
- العاملون فى المشروعات العامة الذين يمكن استبعادهم كنتيجة لإعادة هيكلة المشروعات العامة .
- النساء .
- سكان المناطق المحرومة من الخدمات الأساسية .

ويحاول الصندوق الاجتماعى للتنمية تحسين أحوال هؤلاء المحرومين من الاحتياجات الأساسية عن طريق إنشاء مشروعات عديدة تدر الدخل. وهو يحاول مساعدة الخريجين الجدد والمتعطلين عن طريق إمدادهم بالتدريب وتوفير الوظائف لهم.

ويعمل الصندوق من خلال شبكة مكونة من ١٦ مكتبا إقليمياً تحت الإشراف المباشر لرئيس الوزراء. ويحدد مجلس الإدارة السياسات والاستراتيجيات العامة كما يحدد أولويات

الأنشطة. ويتم التصرف فى موارد الصندوق طبقا للاتفاقيات مع مانحى الأموال للصندوق Fund Donors ثم تتم مراقبة المشروعات المختلفة وتقييمها بانتظام بواسطة الصندوق.

ويقوم الصندوق بتنفيذ مشروعاته عن طريق الجهات التى ترعى هذه المشروعات والتى قد تكون وزارات أو مشروعات عامة أو خاصة أو منظمات غير حكومية ومنظمات تطوعية خاصة وإدارات المحافظات Governorate Administrations والمؤسسات المالية والوكالات المحلية. وتأخذ الموارد شكل قروض loans ومنح Grants تقدمها الحكومة المصرية والبنك الدولى The World Bank والاتحاد الأوربى European Union والصناديق العربية وبعض الجهات المانحة الأخري الثنائية Bilateral وتلك التى تضم أطرافا متعددة Multilateral . وتوجه القروض إلى الأنشطة الإنتاجية. وتستخدم المنح لتمويل مشروعات تنمية البنية الأساسية Infrastructure فى المجتمعات الريفية والمناطق الفقيرة فى المدن. وقد وصلت موارد الصندوق الاجتماعى للتنمية حتى إبريل ١٩٩٦ مبلغ ٧٤٤,٤٠ مليون دولار أمريكى يتكون من ٣١٩,٣٦ مليون دولار قروض و٤٢٥,٠٤ مليون دولار منح.

وتتحقق أهداف الصندوق أساسا عن طريق تنمية الدخل والأنشطة التى تخلق الوظائف وتقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية ونشر الوعى Awareness يتم ذلك عن طريق خمسة برامج أساسية ووحدة مستقلة .

- برنامج الأشغال العامة Public Works Program الذى يهدف إلى إدخال وتحسين البنية الأساسية فى المناطق ذات الدخل المنخفض كما يهدف إلى خلق عمل مؤقت للعمال المهرة وغير المهرة وخلق وظائف طويلة الأجل من خلال أنشطة العمليات والصيانة .
- برنامج تطوير المجتمع الذى يهدف إلى تعبئة Mobilize المجتمع المحلى فى أنشطة إنتاجية جالبة للدخل وأنشطة التنمية الاجتماعية . كما يهدف أيضا إلى زيادة اشتراك المرأة فى التنمية الاجتماعية والاقتصادية .
- برنامج أنشطة السكان (وهو برنامج تابع لبرنامج تنمية المجتمع) ويهدف إلى تخفيض الزيادة السريعة فى السكان .

- الهدف الرئيسى من برنامج تنمية المشروعات هو زيادة التوظيف وتوفير فرص مدرة للدخل فى قطاع المشروعات الصغيرة عن طريق تشجيع الأعمال الجديدة والتوسع فى الأنشطة الموجودة. والطريق الرئيسى لعمل ذلك هو إمداد المشروعات الصغيرة وأصحاب الأعمال المحتملين بالائتمان والمعونة الفنية والتدريب والخبرة .
- يستهدف برنامج التوظيف وإعادة التدريب أساسا العاملين فى المشروعات العامة والخريجين الجدد ومهمته الرئيسية هى الاستجابة لاحتياجات موظفى القطاع العام أثناء إعادة هيكلة الشركات التى تقوم بتوظيفهم وبعد الهيكلة مباشرة . إن مسئوليته الرئيسية هى تقديم مزايا التقاعد المبكر وأموال ترك الخدمة والتدريب وإعادة التدريب والتأمين ضد البطالة والاستشارات المهنية والتسكين فى الوظائف والمال اللازم لبدء مشروع جديد Seed Money . كما يهدف أيضا إلى وضع البرامج التى توفر العمل للخريجين الجدد .
- برنامج التطوير المؤسسى Institutional Development Program يهدف إلى زيادة قدرة الحكومة على مراقبة تأثير سياساتها الاقتصادية على شئون المعيشة. كما يقدم العون للحكومة والصندوق الاجتماعى للتنمية .
- وحدة النوع Gender Unit كوحدة مستقلة تهدف إلى تهيئة الدور التنموى للصندوق الاجتماعى للتنمية مع تشجيع اشتراك النساء فى نفس الوقت .

هذه البرامج تواجه الحاجات الفورية والعاجلة للمجموعات المستهدفة وستزيد فى مرحلة لاحقة من قدرة الحكومة على وضع سياسات تخفيف وطأة الفقر والإشراف عليها ، وتطوير طاقتها المؤسسية لتطوير برامج اجتماعية جديدة أو تعديل البرامج الموجودة .

وكان الهدف الأصلى للصندوق الاجتماعى للتنمية المساعدة فى حل مشكلات العمالة الزائدة نتيجة برنامج الخصخصة. إلا أنه قد لوحظ أن التركيب الحالى للبرامج وبؤرة تركيزها داخل الصندوق الاجتماعى ليسا موجهين أساسا لحل مشكلات العمالة الزائدة. إن الحاجة إلى الصندوق الاجتماعى لبدء عملياته قبل أن يأخذ برنامج الخصخصة قوة دفع أدت إلى البدء فى عدد من البرامج قد لا تكون مركزة بشكل صارم على العمالة المتصلة بالخصخصة. وقد يكون من المفيد دراسة بعض البرامج المنفذة حاليا بواسطة الصندوق الاجتماعى لنرى ما إذا كانت هذه البرامج تركز بشكل فعال على قضايا العمالة المتصلة بالخصخصة .

### ٧-١٠ اتجاهات المديرين حول قضايا العمالة المختلفة

يمثل مديروشركات قطاع الأعمال العام المختلفة واحدة من أهم المجموعات التى تؤثر فى الخصخصة وتتأثر بها. ويناقش هذا القسم اتجاهات هذه المجموعة حول قضايا العمالة الحالية والمشروعات المقترحة للعمالة خاصة وأن المشروعات المختلفة لتعويض العمالة موجهه أيضا للمديرين.

### ٧-١٠-١ آراء المديرين حول ما إذا كانت مقاومة العاملين تمثل عقبة رئيسية أمام الخصخصة (١)

استطلعنا آراء المديرين حول أهم العقبات التى تواجه الخصخصة وكانت مقاومة العاملين بالشركات من بين العناصر التى تم اختبارها .

و قد اتضح من الإستقصاء أن معظم المديرين يشعرون أن مقاومة العاملين هى إحدى العقبات الهامة التى تعوق تنفيذ الخصخصة (رأى ٥٧% من المديرين أنها هامة أو شديدة الأهمية ) ونحن نأمن للقول بأن معظم المقاومة ربما كانت نتيجة الخوف من فقد الوظائف المصاحب لتنفيذ الخصخصة، ولهذا فإن من الأهمية بمكان إقامة المشروعات المناسبة لامتصاص العمالة الزائدة التى قد يستغنى عنها.

وتبين اختبارات كا تربيع أنه بينما كانت الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات مختلفة تماما عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة فإن الاختلافات بين المجموعات المختلفة قد ثبت أنها غير دالة إحصائيا .

### ٧-١٠-٢ آراء المديرين حول كفاية حجم العمالة

تم استطلاع آراء المديرين فيما يتعلق بكفاية حجم العاملين فى شركة كل مجيب عن طريق سؤال مباشر حول ما اذا كان حجم العمالة فى شركته أكثر من اللازم أو مناسبا أو أقل من اللازم. وقد وجه السؤال إلى مديرى الإدارة الوسطى فقط لأنهم أكثر اتصالا بالعمل

---

(١) مذكور أيضاً فى الفصل الرابع القسم ٤ ـ ٨ ـ ١

اليومى وبما يحدث فعلا فى وحدات الإنتاج. واتضح من أرائهم أن معظم المديرين وبالذات فى الشركات غير الصناعية (٥٢,٤%) يرون أن العمالة أكثر من اللازم بينما يري ٢٧,٩% أنها مناسبة ويشعر ١% فقط أن العمالة أقل من اللازم .

وتبين اختبارات كا تربيع أنه بينما كانت الاختلافات الإحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعات مختلفة تماما عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة فإن الاختلافات داخل المجموعات المختلفة كانت غير دالة احصائياً .

### ٧-١٠-٣ آراء المديرين حول أي الأقسام تظهر فيها المشكلة عادة

ثم سئل المديرون أن يحددوا فى أى الاقسام تظهر مشكلة العمالة الزائدة بشكل أكثر وضوحاً.

وكانت الإجابة الأكثر تكراراً (٣١,٤ % ) الأقسام الإدارية خاصة فى الشركات الصناعية حيث وجد ٣٩,٣ % من المديرين المشكلة أكثر وضوحا فى القسم الإدارى وكانت الإجابة التى تلت ذلك (٢٧,١ % ) أن المشكلة موجودة في كل الأقسام ( ٣١ % من المديرين في الشركات غير الصناعية و ٢١,٤ % في الشركات الصناعية ) . وقد رأى ٢٠% من المجيبين أن المشكلة تظهربشكل أكثر وضوحا فى أقسام الخدمات والأقسام المساعدة . وكان من الطريف أن أحدا من المجيبين لم يذكر أن المشكلة غير موجودة .

إلا أن هذه الإجابات تدل فقط علي وجود مشكلة عمالة زائدة و بالذات فى الأقسام الادارية وأقسام الخدمات والأقسام المعاونة ولكن لكي نستخلص المزيد من المعلومات لابد من دراسة كل حالة على حدة .

وتبين اختبارات كا تربيع أن توزيع جميع المديرين فى هذه القضية يختلف عن التوزيع المتوقع علي أساس الصدفة . أما الاختلافات المتصلة بما اذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية فقد ثبت أنها غير دالة احصائياً .

### ٧-١٠-٤ آراء المديرين حول أفضل أساس للترقيات

سئل المديرون عن آرائهم حول ما يرون أنها المعايير العادلة للترقية . وقد عرضت عليهم

أربعة خيارات ، وقد رأت أغلبية كبيرة من المديرين (٧٧,٧ % ) سواء في الشركات الصناعية (٨٧,٨ % ) أو الشركات غير الصناعية (٧١% ) أن الكفاءة يجب أن تكون هى أساس الترقية . ولم يوافق إلا ١٠,٧ % من المديرين على أن النظام الحالى القائم على الاقدمية نظام جيد . واختارت نسبة مئوية منخفضة مقاييس القدرة على الإبتكار و الخبرة. وهذا يبين أن المديرين ( والذين سيتأثرون أكثر من غيرهم ) لن يقاوموا تغيير نظام الترقيات إلى نظام أفضل أساسه الكفاءة .

وتبين اختبارات كا تربيع أنه بينما كانت الاختلافات الاحصائية فى التوزيع داخل نفس المجموعة تختلف عن التوزيع علي أساس الصدفة كانت الاختلافات بين المجموعات المختلفة غير دالة احصائياً .

### ٧-١٠-٥ آراء المديرين حول كفاءة نظام الحوافز المستخدم فى المشروعات العامة

طلبنا من المديرين أيضا أن يرتبوا نظام الحوافز المستخدم في المشروعات العامة من حيث الأهمية باستخدام مقياس من خمس درجات حيث أعطى (٥) لأعلى ترتيب و (١) لأقل ترتيب . و قد أعطى ٤٢% من المديرين نظام الحوافز إما ترتيبا منخفضا جدا أو منخفضا وأعطى ٢١% النظام القائم ترتيبا عاليا جدا • وهذا يظهر الحاجة إلى تطوير نظام الحوافز الحالى.

وقد أظهر اختبار كا تربيع أن توزيع الاختلافات داخل كل مجموعة يختلف عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة. إلا أن الاختلافات الإحصائية الناتجة عما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية فهى غير دالة .

### ٧-١٠-٦ آراء المديرين حول نوع الشركات التى يفضلون العمل فيها شركات قطاع عام أو قطاع خاص

سئل المديرون أيضا عن أى نوع من الشركات يفضلون للعمل فيها • و أجاب أكثر من ثلث المديرين ( ٣٦,٣% ) سواء فى الشركات الصناعية ( ٣٩%) أو غير الصناعية

(٣٤.%) أنه لا توجد فروق بالنسبة لهم . و بنسبة مئوية أقل قليلا جاءت آراء المديرين الذين فضلوا العمل فى شركات القطاع الخاص ( ٣٥,٣% ) ٠ وعلى الرغم من أن معظم المديرين فضلوا العمل فى القطاع الخاص أوعلي الأقل لم يرفضوا العمل فيه، فقد كان هناك عدد من المديرين (٢٨,٤% ) والذين يفضلون العمل فى القطاع العام. إن أسباب هذا التفضيل يجب أن تدرس ويتم التعامل معها. فالمديرون الذين يفضلون العمل فى القطاع العام بالقطع سيقاومون تنفيذ الخصخصة .

و يبين اختبار كا تربيع أن توزيع الاختلافات داخل كل مجموعة يختلف عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة . إلا أن الاختلافات الإحصائية بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية فهى غير دالة.

### ٧-١٠-٧ أهم مزايا العمل فى شركات القطاع العام من وجهة نظر المديرين

إن التعرف على أهم مزايا المشروعات العامة خطوة ضرورية قبل تصميم صفقات التعويض المختلفة. ويمكن وضع مشروعات أكثر جاذبية إذا أخذنا فى الاعتبار المزايا المختلفة التى يراها المديرون (سواء كانت مالية أو غير مالية ) .

و قد طلبنا من المديرين أن يذكروا أهم مزايا العمل فى المشروعات العامة من وجهة نظرهم. وقدمنا لهم ستة خيارات وشجعناهم على إضافة أى مزايا يرون أنها هامة . وكانت الخيارات التى قدمت لهم هى :

١- الأمان .

٢- الاجازات.

٣- مزايا مالية.

٤- نظام التأمين و المعاشات .

٥- الرعاية الصحية.

٦- لا ضغط فى العمل.

٧- مزايا أخرى .

واتضح من إجابات المديرين وجود اتفاق ساحق (٧٧,٣ %) سواء فى الشركات الصناعية (٧٦,٩ %) أو غير الصناعية (٧٧,٦ %) على أن الأمان هو أهم ميزة للعمل فى القطاع العام. إذ يمكن فصل المدير فى القطاع الخاص لكن الوظيفة فى القطاع العام تظل طول العمر. ويجب علينا أن نأخذ فى حسباننا هذا الجانب عند تخطيط الخصخصة • فهو يمثل أهم أسباب تفضيل الكثيرين للعمل فى القطاع العام رغم أن المزايا المالية قد لا ترتفع إلى مثيلاتها فى القطاع الخاص . ولكى نرغب القوة العاملة فى الخصخصة علينا أن نقدم لها بدائل تعطيها هذا الإحساس بالأمان .

### ٧-١٠-٨ آراء المديرين حول مشروعات تعويض التقاعد المبكر

تم اختبار ما إذا كان المديرون يقبلون تعويضات علي شكل نقدى أو أصول والتقاعد مبكرا باستخدام سؤال مباشر طلب منهم أن يجيبوا عليه بنعم أو لا – أو ربما فى المستقبل.

وقد أعلن كثير من المديرين (٤٧,٦ %) خاصة فى الشركات الصناعية (٦٣,٤ % ) أنهم يقبلون هذا المشروع • وقالت مجموعة كبيرة أخرى ( ٣٦,٩% ) أنهم سيقبلون هذا الاختيار فى المستقبل وقبل ٤١,٩% من المديرين فى الشركات غير الصناعية هذا الاختيار. و هذا يعكس أن المشروع يحظي بقبول مديرى الإدارة الوسطى الذين يتمتعون بالقدرات التى تمكنهم من بدء أعمال خاصة بهم. أما معظم المديرين الذين لم يقبلوا المشروع فى الوقت الحاضر فقد أفادوا أنهم ربما يقبلوه فى المستقبل • و يمكن إقناع هذه المجموعة بقبول التقاعد المبكر عن طريق إفادتهم بقصص نجاح مختلفة للمديرين الذين اختاروا هذا المشروع.

و يبين اختبار كا تربيع أن توزيع الإجابات المختلف إحصائياً ( عند مستوى ٠٠١، –) عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة لكل من المجموع الإجمالى للمديرين و المديرين بالمشروعات العامة الصناعية أما الاختلافات الإحصائية بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية فهى دالة ولكن بدرجة محدودة •

وتلى ذلك بفارق كبير اختيار ٨,٢% من المديرين نظام التأمين و المعاشات الذى يقدمه القطاع العام كميزة مهمة أخرى . وهذا الأمر يجب أن يعالج بعناية عند وضع مشروعات التقاعد.

و يبين اختبار كا تربيع أن توزيع الاختلافات داخل كل مجموعة يختلف عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة . إلا أن الاختلافات الراجعة إلى ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية فليست دالة إحصائيا.

### ٧-١٠-٩ آراء المديرين حول شراء أسهم الشركة

عندما سئل المديرون هل يقبلون شراء أسهم الشركة و يصبحون ملاكا إذا عرض عليهم سعر مناسب اختلفت الإجابات · فقد قبل (٥٥,٣%) بينما رفض (٤٤,٧% ) وعلى الرغم من أن عدد المديرين سواء فى المشروعات العامة الصناعية ( ٥٨,٥%) أو غير الصناعية (٥٣,٢% ) كان أكثر فإن الفرق ليس كافيا لدرجة تجعلنا نتوقع نجاح مشروع التعويض على أساس توزيع أسهم الشركة .

### ٧-١٠-١٠ آراء المديرين حول التدريب و إعادة التدريب

و كان الخيار التالى الذى جرى اختباره هو ما إذا كان المديرون يفضلون إنشاء مشروعات خاصة بهم أم يفضلون التدريب و إعادة التدريب ليتلاءموا مع احتياجات الشركة الجديدة . وقدمنا للمديرين الإختيارين وطلبنا منهم ذكر أسباب اختيار أى من البديلين ·

وقد اختار أكثر المديرين (٥٦,٦% ) التدريب أو إعادة التدريب والاستمرار في شركاتهم بدلا من إقامة مشروعات خاصة بهم (٤٣,٣% ) . وكان هذا الاختيار واضحاً فى كل من الشركات الصناعية (٥٥% ) والشركات غير الصناعية (٥٧,٦% ) وعندما طلب منهم ذكر أسباب اختيارهم لم يجب معظم المديرين . إلا أن من بين الاجابات التى قدمت كان السبب الأكثر ترديدا لاختيار التدريب وإعادة التدريب (١٣,٢% ) هو زيادة كفاءتهم للاستمرار في العمل بشركاتهم . وكانت الاجابة الأكثر ترديدا بعد ذلك هى أن الخبرة اللازمة لإقامة مشروعاتهم الخاصة تنقصهم . ومن بين الإجابات الأخري الإحتفاظ بالاستقرار والإبتعاد عن المخاطر و نقص الخبرة والكساد و سوء الظروف الإقتصادية بصفة عامة Regression .

ومن بين الاجابات الأكثر ترديداً (١٢,٣ % ) لاختيار إقامة مشروعهم الخاص أن خبرتهم وقدراتهم هى سبب الاختيار (٩,٧% فى المشروعات العامة الصناعية و ١٤,٣ %

فى المشروعات العامة غير الصناعية ) . و كان من بين الأسباب الأخري التى ذكرها المديرون حرية اتخاذ القرار كما أبدى عدد منهم الإستعداد الكامل لإنشاء مشروعاتهم الخاصة بشرط تلقي المساعدة من الحكومة مثل الائتمان أو تلقى تعويضاً مناسباً عن المجهودات السابقة ٠

وتعكس إجابات المديرين الخوف من بدء مشروعات جديدة خاصة بهم . فإذا ترك للمديرين الخيار فسوف يفضلون البقاء فى شركاتهم خوفاً من نقص الخبرة . وعلينا أن نأخذ هذا فى الاعتبار عند وضع مشروعات التقاعد الاختياري القائمة على أساس تقديم أصول نقدية Cash Assets أو تقديم الائتمان لبدء مشروعاتهم الخاصة فيمكن مثلاً إقتراح مشروعات بديلة أو تدريب المديرين لتشجيعهم على اختيار اقامة مشروعاتهم الخاصة كما يمكن تشجيعهم أيضا على القيام باجازات غير مدفوعة الأجر حتى يجدوا وظائف بديلة أو يقوموا بأعمالهم الخاصة. وإذا تم عرض المقاولات من الباطن لتوريد المنتجات أو الخدمات لشركاتهم فان التدريب سيسهل لهم هذا الأمر عن طريق امدادهم بالخبرة اللازمة فيكونون مهيئين أكثر لقبول هذا الخيار .

ويبين اختبار كا تربيع أن توزيع الاختلافات الاحصائية في اطار المجموع الكلي للاجابات يختلف عن التوزيع المتوقع علي أساس الصدفة فى كلا الإختيارين. إلا أن الاختلافات الإحصائية داخل المجموعات الصناعية وغير الصناعية وتلك المتصلة بما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية فليست ذات دلالة فى جميع الحالات .

### ٧-١٠-١١ مدى قبول المديرين للمساعدة على إيجاد وظيفة بديلة

وهناك خيار آخر يمكن تقديمه هو عرض المساعدة علي إيجاد وظيفة بديلة . ولكى نختبر قبول المديرين لهذا الاختيار قمنا بسؤالهم هل يقبلون الانتقال ، بنفس المزايا المالية التى يتمتعون بها في شركاتهم ، إلي شركة أخري تعمل فى حقل شبيه بالحقل الذي تعمل فيه شركاتهم لكنها فى حاجة أكبر إلى خدماتهم أجاب ٤٨,٩ % من المديرين بالموافقة (٥٤,١% فى المشروعات العامة الصناعية و ٤٥,٥ % فى المشروعات العامة غير الصناعية ) بينما رفض ٤٥,٧ % .وهذا يعكس مرة ثانية تفضيلهم البقاء فى شركاتهم .

ويبين اختبار كا تربيع أن توزيع الاختلافات الإحصائية داخل كل مجموعة يختلف عن التوزيع المتوقع علي أساس الصدفة . إلا أن الاختلافات الإحصائية بسبب ما اذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية فهى غير دالة.

### ٧-١٠-١٢ مدى وعي المديرين بالصندوق الاجتماعي للتنمية وآرائهم حول فائدته

أنشئ الصندوق الاجتماعي (أنظر القسم ٧-٩ ) أساساً لمساعدة هؤلاء الذين تأثروا بالسلب ببرنامج الاصلاح الاقتصادي والخصخصة. وهذا هو السبب في أننا نري أهمية دراسة وعي المديرين بالصندوق وآرائهم بشأن فائدته.

وقد قررت الغالبية العظمي من المديرين (٦٢,٩%) سواء فى المشروعات العامة الصناعية (٦٣,٣%) أو غير الصناعية (٦٢,٥%) أنها علي علم بالصندوق الإجتماعى وأنها تعتقد أنه مفيد. ومما يدعو للدهشة أن ٢١% من المديرين لم يسمعوا به مطلقاً . (٢٠% فى المشروعات العامة الصناعية و ٢١,٩% فى المشروعات العامة غير الصناعية) وقد سمع عنه عدد آخر لا بأس به (١٦,١%) لكنهم يرون أنه غير مفيد. وهذا يعكس الحاجة إلى توضيح دور الصندوق الإجتماعى لمختلف المديرين لكي يتمكنوا من استخدامه ويوضحوا الأمر لمرؤسيهم.

ويبين أختبار كا تربيع أن توزيع الاختلافات الاحصائية داخل كل مجموعة يختلف عن التوزيع المتوقع علي أساس الصدفة. إلا أن الاختلافات الاحصائية بسبب ما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية فغير دالة.

## ٧ - ١١ الخاتمة

بينما نقلت حقبة الستينات البطالة المقنعة من الريف إلي المدينة، فقد جعلتها فترة الثمانينات ظاهرة ملموسة ومعترف بها على أعلى المستويات. وبالرغم من إختلاف تقدير حجم مشكلة البطالة بين مختلف الخبرا ء ، فقد أجمعوا على أن معظم المتأثرين بها يتصفون بأنهم شباب حديثى التخرج حاملين لشهادات عليا أو متوسطة و بأن هذه المشكلة لن تحل إلا بزيادة الإستثمار فى المشروعات ذات الكثافة العالية للأيدى العاملة .

وبالطبع فإن إعادة هيكلة المشروعات و ما قد يصحبها من تخفيض فى أعداد العاملين فى المشروعات لها صلة مباشرة بمشكلة البطالة ، فلو كانت فرص العمل فى السوق متوفرة لما تخوف الموظفين من تصفية البطالة المقنعة فى شركات قطاع الأعمال العام وبالذات من زاد عن احتياجات العمل. فمعظم المديرون يؤكدون تأييدهم لعمليات الإصلاح ولكن جميع إجاباتهم تعكس تخوفهم من نتائج إعادة الهيكلة بالنسبة لوظائفهم .

وهناك العديد من الإقتراحات لمواجهة مشاكل زيادة القوي العاملة عن إحتياجات شركات قطاع الأعمال ومنها المعاشات المبكرة والتدريب والمكافآت المالية أو العينية التى تصرف عند ترك الوظيفة وعروض توريد البضاعة و المقاولات أو الائتمان لمساعدة تارك الوظيفة فى إنشاء عمل خاص به ، أوالمساعدة على إيجاد وظيفة بديلة ، وقد تم تطبيق العديد من هذه الخطط فى بعض الشركات المصرية بدرجات نجاح مختلفة .

وقد وجدت المؤلفة أنه من المفيد معرفة آراء المديرين حول مشكلة العمالة الزائدة ومدي قبولهم للخطط المقترحة ، و كان من الواضح من إجابات المديرين علي أسئلة الإستقصاء المختلفة أن مشكلة البطالة المقنعة هى من سمات جميع شركات قطاع الأعمال العام ، وأن المديرين يرون أن مقاومة العاملين الناتجة عن شعورهم بعدم الأمان من أهم عوائق تطبيق الخصخصة ، كما إتضح أن معظم المديرين يفضلون إعادة التدريب والبقاء فى شركاتهم عن النقل إلي شركة أخرى أو إنشاء مشروع خاص بهم، كذلك كان واضحاً تقبل مديرى الإدارة الوسطي لفكرة المعاش المبكر و قبول مساندة من الحكومة لإنشاء مشروع خاص بهم بشكل أكبر من مديرى الإدارة العليا الأكبر سناً.

## ملحق الفصل السابع

## دراسة حالة: شركة ترسانة الإسكندرية

وكما بينا فى الفصل السادس فإن إعادة هيكلة العمالة فى شركات القطاع العام وامتصاص العمالة الزائدة هما شرطان أساسيان لنجاح الخصخصة. وهذا هو السبب الرئيسى الذى دعانا للقيام بدراسة حالة لأحد المشروعات التى تقوم بإعادة هيكلة العمالة لبحث إن كانت هناك مشكلات أو مصاعب فى الواقع العملى.

وكما ذكرنا فى الفصل السابق يشارك الصندوق الاجتماعى للتنمية فى عدد من البرامج الرئيسية لإعادة هيكلة العمالة فى شركات القطاع العام المختلفة وتعتبر ترسانة الأسكندرية من أكبر هذه المشروعات ولذا فقد وقع الإختيار عليها كموضوع للدراسة.

وتوضح الحالة العملية التالية كيفية التعامل مع مشكلة إعادة هيكلة القوة العاملة من واقع الممارسة مع تسليط الضوء علي دور الصندوق الاجتماعى للتنمية. فتقدم الدراسة المشروعات المختلفة التى تم تنفيذها فى ترسانة الأسكندرية مع توضيح مدى نجاحها فى المواقف العملية. كما تبين حالة التكاليف المتضمنة والمشكلات التى يمكن أن تنشأ عند إعادة هيكلة العمالة وكيف يمكن أن تؤثر على الشركة.

وقد تم تنفيذ مشروع إعادة هيكلة العمالة على مرحلتين. بدأت المرحلة الأولى فى ١٩٩٢ وانتهت بعد ذلك بسنتين وحل محلها مشروع مستمر يمتد خمس سنوات بدأ من حيث توقف المشروع الأول.

## خلفية عن الشركة Background

أنشئت ترسانة الإسكندرية فى ١٩٦٤ برأسمال قدره ٣٠,٦ مليون جنيه مصرى تمت
ادته إلى ١١٥ مليون جنيه مصرى فى ١٩٩٠. وكان هدفها الرئيسى هو تغطيه
حتياجات القومية لبناء سفن الأسطول وإصلاحها. وقد بدأ الإنتاج الفعلى للشركة فى ١٩٧٠
سفتها شركة تابعة للهيئة العامة للنقل البحرى. وفى وقت وجيز أصبحت الترسانة إحدى
بر الترسانات فى الشرق الأوسط. والترسانة هذه هى مجمع إنتاج ذو إكتفاء ذاتى لديها ٢٠
شة ومصنع ومحطات طاقة وأسطول من عربات النقل والأتوبيسات والرافعات المشعبة
Forklit والأوناش Cranes ومدرسة لتدريب صغار العمال. والأنشطة الرئيسية للترسانة هى
ء السفن وإصلاحها ، وحفار البترول ومعدات استخراج البترول Oilrigs وصناعة إصلاح
سهاريج وبناء وتركيب أعمال الخشب والمعادن والمعدات. كما تقوم بالأنشطة البحرية
عديل وتخريد السفن وصيانة الزوارق المصنوعة من الفيبرجلاس.

وقد قدرت القوة العاملة فى ١٩٩٢ ب ٦٣٠٠ بما فيها ١٠٠٠ عامل مؤقت. وكان الدخل
تحقق فى ١٩٩٢ هو ٦٤ مليون جنيه مصرى بخسارة إجمالية قدرها ٩٠ مليون جنيه فى
س السنة. وكانت قيمة العدد الإجمالى من العقود التى لديها ٦٢٧ مليون جنيه مصرى.
ستطاعت الشركة حتى سنة ١٩٩٢ أن تبنى بنجاح ٣٠ مركبة Vessels تعمل فى البحار
محيطات.

## مشكلة الشركة

بدأت الشركة بنجاح باهر واستطاعت تحقيق سمعة جيدة فى بناء السفن وإصلاحها. وكان
ؤها ممتازا ومستقبلها باهراً وفجأة وفى بداية الثمانينيات بدأت الشركة تواجه فترة كساد
بب السوق المحلى الآخذ فى التدهور بالتدريج. وكان السبيل الوحيد للخروج من هذا المأزق
التحرك نحو السوق الدولية. ولكن الشركة للأسف كانت تنقصها قدرات وضع التصميمات
قدرات المالية لتنافس على المستوى الدولى .

وبدأت المشكلات المالية تظهر وبدأت الشركة تعانى من نقص السيولة. وقد وصل السحب
ى المكشوف فى ١٩٩١/١٩٩٢ إلى ٣٠ مليون جنيه مصرى وبلغ إجمالى فوائد الديون

٢٦,٣ مليون جنيه مصرى . كما عانت الشركة من تكاليف فرق سعر الصرف وقدره ٩٠ مليون جنيه على القروض من المانحين الدوليين .

■ **التشخيص الكامل للحالة**

بسبب تنفيذ برنامج لخصخصة الشركة وضعت الشركة خطة لإعادة هيكلة العمالة. ولكى تحدد الاحتياجات الحقيقية لإعادة الهيكلة قامت إدارة الشركة بدراسات تشخيصية بالاشتراك مع استشاريين دوليين للتعرف على مناطق الخلل Problem Areas وتحديد أثرها العكسى على الخصخصة ومن ثم على كفاءة الشركة وقدرتها التنافسية.

وتلخص النقاط التالية أهم النتائج:

- هناك زيادة فى القوة العاملة التى يجب تخفيض عددها من ٦٣٠٠ إلى ٢٧٠٠ شخص.
- تمثل الأجور والمزايا الإضافية ٧٠% من الدخل .
- تميزت عمليات الشركة بمستويات إنتاجية منخفضة وضعف استغلال الطاقات المتاحة.
- كانت التكنولوجيا والماكينات المستخدمة عتيقة .
- عدم كفاءة الإدارة وأنظمة الرقابة .
- ارتفاع تكاليف الإنتاج بشكل كبير .
- كانت الديون على مستوى عال بشكل خطير .
- كانت الخسائر تزداد يوماً بعد يوم .

■ **التعاون مع الصندوق الاجتماعى للتنمية**

بما أن الصندوق الاجتماعى للتنمية قد أنشئ ليساعد العمال المسرحين والذي ا- بد هيكلتهم عن طريق تأهيلهم ومساعدتهم على أن يجدوا وظائف جديدة للدخول إلي سوق العمالة ويصبحوا منتجين فقد قررت إدارة الشركة حل مشكلة العمالة الزائدة بالتنسيق مع برنامج تكييف العمالة بالصندوق الاجتماعي للتنمية .

- **المدخل الأول ( جزء من مشروع أكبر لإعادة الهيكلة الشاملة )**

بدأ البرنامج الأول فى ١٩٩٢ كجزء من خطة إعادة هيكلة شاملة مع مجموعة مستهدفة من ١٥٠٠ من العمالة الزائدة يتم التعامل معها علي ثلاث مراحل متميزة .

**المرحلة الأولى (٢٤ شهرا)** : إعادة هيكلة ورفع مهارات ٥٠٠ من العمالة الزائدة وإعادة توظيفهم بعد تدريبهم فى تخصصات تعاني الشركة فيها من نقص فى القوة العاملة . وكان التدريب يتم فى مراكز التدريب فى الشركة بعد رفع مستواه وكان علي المتدربين أن يختبروا بواسطة الاتحاد الأمريكى الدولى [1] International American Association وقد تم إعداد أستبيان وزع من أجل التعرف على ميول العمالة لكى يتم إعادة توزيعهم طبقا لذلك علي برامج التدريب المختلفة . وكانت المنحة الإجمالية للمشروع ١٥٩٤٥٨٠ جنيه مصرى.

**المرحلة الثانية (١٨ شهرا)** : وكانت المجموعة المستهدفة فى هذه المرحلة ٨٠٠ عامل سيقدم لهم الائتمان لبدء مشروعاتهم الصغيرة الخاصة فى ٢٢ نشاطاً مختلفاً . وكان على الشركة أن تمدهم بمكان مناسب ومعدات مناسبة للبدء فى أعمالهم الخاصة . وكان على خطة هذه المرحلة أن توضع أثناء تنفيذ المرحلة الأولى.

**المرحلة الثالثة (١٢ شهرا)** : وضمت حوالى ٢٠٠ عامل يمكن تقسيمهم إلي مجموعتين. وكان من المقرر مد المجموعة الأولى بالائتمان للبدء فى أعمالهم الخاصة الجماعية والتى ستتم بشأنها دراسة جدوي تحدد الملامح الأساسية للمشروع. والمجموعة الثانية ستتدرب على الوظائف المطلوبة في السوق. وكان على خطة هذه المرحلة أن توضع أثناء المرحلة الثانية. إلا أن هذا البرنامج قد توقف بعد سنتين قبل إتمام المرحلة الأولى. ثم أعيد تخطيط البرنامج مما نتج عنه المشروع الحالى Ongoing Project .

واعتبرت المرحلة الأولى الخيار الأول للمشروع الجديد . واستمر باقى برنامج إعادة الهيكلة الشاملة واستطاعت الشركة القابضة للنقل البحرى أن تحقق ربحا كبيرا للشركة فى ميزانية ١٩٩٧ .

- **المدخل الثاني (برنامج إعادة هيكلة العمالة القائم )**

تم تخطيط المشروع الثانى لإعادة هيكلة العمالة بالتنسيق مع المانحين الأجانب فى ١٩٩٣ وكان علي المشروع أن يتكون من ستة برامج اختيارية تم تمويل بعضها بالكامل بواسطة الصندوق الاجتماعى ومول بعضها تمويلا جزئيا عن طريق المانحين .

---

(١) الاتحاد الأمريكى الدولى له سلطة منح شهادات لعمال اللحام المؤهلين Qualified Welders .

وكانت الخطوة الأولى للبرنامج هي تحديد نطاق العمالة الزائدة وكم من العمالة يجب ترشيده. وتمت دراسات لفحص هيكلة العمالة ومكانها ودراسات للإنتاجية ونسبة العمالة لرأس المال ووضع هيكل للحدود الدنيا للمستويات Skill Levels Structure (الحاجة إلى رفع كفاءة التدريب لتغطية النقص فى بعض الحرف) وأنماط الالتزام بالمعاشات Liability Patterns Pension وغياب العاملينAbsenteeism والأجازات بدون أجر. كما شكلت أيضا لجنة للتنسيق والرقابة من الرئيس (وليس له حق التصويت) وثلاثة ممثلين للشركة (مديرين من أقسام التخطيط والمالية والموارد البشرية) وثلاثة أعضاء يمثلون القوة العاملة (من النقابة وقائد المجموعة ومعلم التدريب) وعضو خارجى.

ثم قدمت ستة برامج اختيارية كمشروع متكامل لإعادة هيكلة العمالة.

**❏ برنامج رقم (١) : التدريب وإعادة التدريب**

وكان البرنامج الأول برنامجا اختياريا ركز على التنشيط Refreshing ورفع الكفاءة والتدريب علي تعبئة الجهود. وكان البرنامج مكملا لمشروع إعادة الهيكلة الأول لكنه تعطل لمدة ثمانية عشر شهراً نتيجة المعارضة Opposition وإعادة تخطيطه. واستهدف البرنامج ٥٠٠ عامل (٤٠٠ لحامين مؤهلين و ٢٠ من مشغلى الأوناش و ٦٠ من عمال تجميع جسم السفينة و ٢٠ نقاشا) وقد تمت تغطية تكاليف البرنامج (٦,١ مليون جنيه مصرى) بالكامل بواسطة الصندوق الاجتماعي للتنمية. وتم الانتهاء من المشروع فى ١٩٩٥.

وكانت المشكلة الرئيسية التى واجهت تنفيذ هذا البرنامج أنه بعد تدريب الكثير من العمالة الزائدة فى تخصصات تعانى الشركة نقصا فيها فضل الكثيرون ترك الشركة وبدء مشروعاتهم الخاصة بدلا من إعادة توظيفهم فى نفس الشركة. وعلي الرغم من أن الهدف من الخطة بأكملها كان تخفيض العمالة الزائدة فإن هذا لم يكن هدف هذا البرنامج الخاص. إلا أنه يمكن اعتبار أن تكاليف التدريب هى تكاليف لمساعدة العمال علي بدء مشروعاتهم الخاصة. ويمكن تخفيض التعويضات التى ستمنح لهم بقيمة التدريب.

## ❑ برنامج رقم ٢ : التقاعد المبكر الاختيارى

كان هذا البرنامج يهدف إلي تشجيع العاملين على التقاعد بإرادتهم واستهدف ٥٠٠ من العاملين يزيد سنهم عن ٥٠ سنة للرجال و ٤٥ سنة للنساء. ووصل إجمالى قيمة تكاليف البرنامج إلي ١٥ مليون جنيه مصرى مغطى جزئيا عن طريق الصندوق الاجتماعي للتنمية (٣٠ % بحد أقصى ٧٠٠٠ جنيه مصرى ) وجزئيا بواسطة المانحين . ( فترة سداد ٣٢ شهراً) وتعطل البرنامج فى البداية لمدة أربعة أشهر بسبب معارضة نقابات العمال لكنه استؤنف بنجاح وتم فى أغسطس ١٩٩٧ .

ويصف صندوق ٧-٢ الصيغة المستخدمة لتحديد التعويض النقدى.

| صندوق ٧ ـــ ٢<br>صيغة المبلغ النقدى المدفوع مقابل ترك العمل<br>فى ترسانة الإسكندرية<br>**التعويض بالجنيه المصرى =**<br>{ (المرتب الأساسى الحالى + المزايا الأخرى) × ( ٦٠ ـ العمر) / ٢٠<br>+ { المرتب الأساسى + ٤٠} |
|---|

وقد تراوح التعويض النقدى عن ترك الخدمة طبقاً لهذه الصيغة بين ١٥٠٠٠ جنيه مصرى و ٤٧٠٠٠ جنيه مصرى للعامل الواحد . وقد ترك العاملون المستهدفون الخمسمائة الشركة فى أغسطس ١٩٩٧ . وأثبت البرنامج جاذبيته الشديدة لكثير من العمال والموظفين وأدي إلي نتائج ناجحة جدا. وبلغ المبلغ الموفر سنويا نتيجة تخفيض العمالة الزائدة ٤,٥ مليون جنيه مصرى ودون تأثير على أداء الشركة .

## ❑ البرنامج رقم ٣ : التقاعد المبكر الاختياري (الخيار ٢ )

استهدف هذا البرنامج المستمر ١٠٠٠ عامل تكونت المجموعة الأولى منهم من رجال تحت سن الخمسين وتكونت المجموعة الثانية من نساء أقل من ٤٥ سنة لا تقل مدة خدمتهم عن ٢٠

سنة كحد أدنى وقدر إجمالى تكاليف البرنامج بـ ٢٦,٦ مليون جنيه مصرى تغطى بالكامل عن طريق ترسانة الاسكندرية مع فترة سداد ٢٨ شهراً . وكانت الصيغة المستخدمة لحساب التعويض النقدي هي تلك المستخدمة فى الخيارالأول ولكن بعد وضع حد أقصى ٣٠٠٠٠ جنيه لكل تعويض واحد. وتراوحت مبالغ التعويض بين ٨٠٠٠ جنيه مصرى و٣٠٠٠٠ جنيه مصرى . وقد ترك الشركة طبقا لهذا المشروع فى نهاية ١٩٩٧ ، ٥٢٠ شخص .

**❑ البرنامج رقم ٤ : الاستقالة الاختيارية بعد استلام ورشة عمل**

لا يزال هذا البرنامج موضع تقييم بواسطة الصندوق الاجتماعى للتنمية ( منذ بداية ١٩٩٨) ويستهدف ٢٠٠ عامل قد يعرض عليهم استلام ورش ستقام فى منطقة غير مستغلة من مناطق التخزين بالشركة وستكلف الورشة الواحدة ٣٠,٠٠٠ جنيه مصرى. وسيغطي الصندوق الاجتماعى للتنمية التكاليف أولا ثم تضاف القيمة لحساب العمال وتقدر قيمة تكاليف البرنامج كله بحوالى ٦ مليون جنيه مصرى .

**❑ البرنامج رقم ٥ خلق وظائف جديدة فى القطاع الخاص**

مول الصندوق الاجتماعى دراسة جدوي لتأسيس شركة متوسطة الحجم لتفكيك السفن فى أرض الشركة . وسيسمح للقطاع الخاص أن يمتلكها ويديرها . والهدف هو نقل ٥٠٠ من العمال شبه المهرة والمهرة إلي الشركة الجديدة .

أجريت الدراسة فى أكتوبر ١٩٩٧ وبلغت تكاليف تشغيلها ٢,٥٠٠,٠٠٠ جنيه مصرى غطاها بالكامل الصندوق الاجتماعى للتنمية .

**❑ البرنامج رقم ٦ تشجيع القوة العاملة على القيام باجازات طويلة الأجل بدون أجر**

يهدف هذا البرنامج إلي تشجيع العاملين علي القيام باجازات طويلة بدون أجر . ويمكن تشجيع العمال فى هذا البرنامج علي تجربة العمل فى وظائف بديلة أو حتي القيام بمشروعات خاصة بهم. إلا أن هذا البرنامج لا يزال فى مرحلة الإعداد .

■ **نتائج تنفيذ مشروع اعادة هيكلة العمالة** [1]

● نجحت البرامج الأربعة التى تم تنفيذها فى تخفيض القوة العاملة من ٦٣٠٠ أصلاً إلى ٣٩٦٦ فى ١٥ اغسطس ١٩٩٧ . وكان المتوقع أن ينخفض هذا الرقم إلى ٢٢٠٠ فى يناير ١٩٩٨ .

● الكسب المالى ( والذي تركز فى التخفيض فى الأجور والمزايا بسبب التقاعد المبكر ) حوالي ١٣,٥ مليون جنيه سنويا ولم تكن هناك مكاسب نتيجة الإنتاجية .

● إن التأخير فى الخصخصة لتنفيذ برامج إعادة هيكلة العمالة أدى إلى انخفاض الانتاجية وإلى الانخفاض الشديد فى حمل العمل Work Load مما يخلق مرة ثانية الحاجة إلي تخفيض آخر فى القوة العاملة ووضع برامج تدريب جديدة لموازنة توزيع العمالة والمهارات .

● تحسنت العلاقات بين العاملين بدرجة كبيرة .

■ **اقتراحات قدمها مديرو الصندوق في اللقاءات " خطة إنقاذ مقترحة** [1]

● التعجيل بالخصخصة بالتركيز علي البدء فى التصرف فى الأنشطة غير الجوهرية .

– البنية الأساسية والخدمات .

– تفكيك السفن .

– الأعمال الهندسية .

– تنظيف وطلاء هياكل السفن .

● يمكن بعد ذلك عمل عقود للخدمات مع القطاع الخاص .

● يمكن خصخصة الأنشطة الجوهرية فى مرحلة لاحقة دون المزيد من إعادة الهيكلة الفنية/ والتكنولوجية أو الإستثمار فى التطوير أو التحديث. وقد تم إقتراح هذا التسلسل :

– أحواض إصلاح السفن .

---

(١) كما جاء فى مقابلة مع مدير برنامج التعديل فى العمالة Labour Adjustment فى الصندوق الاجتماعى للتنمية.

(٢) عمر الفاروق من الصندوق الإجتماعى للتنمية.

- أماكن النوم فى السفن والمحلات .
- بناء القوارب الصغيرة وإصلاح السفن .

■ **عدد العاملين بالترسانة بعد تنفيذ برامج إعادة هيكلة العمالة**

يبين الجدول التالى عدد العاملين بعد تنفيذ برامج التكيف الوظيفى .

**جدول ٧-٨ : العمال مصنفون طبقا للفئات السنية في ١٥ أغسطس ١٩٩٧**

| الفئة السنية | عدد العمال |
|---|---|
| أقل من ٢٥ سنة | ٢٠ |
| ٢٥ ـ ٢٩ | ٨٥ |
| ٣٠ ـ ٣٤ | ٦٠٨ |
| ٣٥ ـ ٣٩ | ٥٨٩ |
| ٤٠ ـ ٤٤ | ٩٤٠ |
| ٤٥ ـ ٤٩ | ٨٤٧ |
| ٥٠ ـ ٥٤ | ٤٤٨ |
| ٥٥ ـ ٥٧ | ٢١٤ |
| ٥٨ ـ ٦٠ | ٢١٥ |
| إجمالى | ٣٩٦٦ * |

*** هذا الرقم يشمل هؤلاء القائمين بأجازات بدون أجر ( ٣٤٣ ذكور و ٢٢ إناث ) و يشمل هذا الرقم ٣٥٠٧ رجال و ٩٤ إناث**

**المصدر : ترسانة الإسكندرية**

## تعليق على الحالة

- تبين هذه الحالة دور الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مواجهة مشكلة العمالة الزائدة وتشير إلى كيفية التعامل مع مشكلة إعادة هيكلة العمالة عمليا موضحة المشروعات المختلفة وأنواع التكاليف التى تشملها.

- وتبين الحالة أيضا أهمية تطبيق مشروعات إعادة الهيكلة الشاملة بالتوازى مع برامج إعادة هيكلة العمالة لرفع كفاءة أداء الشركة ككل و إعدادها للخصخصة .
- كما توضح الحالة أكثر من هذا أهمية الإسراع بخصخصة الأنشطة غير الجوهرية لتقليل حمل إعادة الهيكلة و المساعدة على تمويل مشروعات إعادة الهيكلة ٠
- كذلك يتضح من الحالة ايضاً مدى قبول مشروعات العمل البديل المختلفة عند العاملين ويمكن تلخيص هذا كما يلى :

– يرحب العمال عادة بالمدفوعات النقدية مقابل ترك الخدمة خاصة إذا عرضت عليهم مبالغ كافية تعوض المزايا التى سيفقدونها نتيجة التقاعد المبكر.

– ثبت أن إعادة التدريب على مهارات بديلة لإعادة التوظيف فى تخصصات تعانى نقصا فى العمالة أقل نجاحا من إعطاء العاملين فرصة العمل فى مشروعاتهم الخاصة و بصفة خاصة فى الوظائف الفنية .

- كما تؤكد الحالة أيضا على أهمية برامج التدريب التى تهدف إلى زيادة إنتاجية العمال والموظفين الذين يستمرون فى العمل بالشركة . ولم يراعى ذلك فى هذه الحالة مما تسبب عنه انخفاض فى الإنتاج و الإنتاجية.
- إلا أنه يبدو واضحاً من الحالة أن نفس صفقات التعويضات قدمت للعمال المهرة وغير المهرة على السواء مما تسبب فى خسارة الكثير من العاملين المهرة المنتجين الذين لم يستهدفهم المشروع ، فقد اشتكى المديرون من أنه بعد تطبيق هذه المشروعات ترك كثير من العمال المهرة الشركة واختاروا واحداً من المشروعات الاختيارية التى وضعت أصلاً للعمالة الزائدة مما أدى إلى انخفاض فى الإنتاج و الإنتاجية بعد أن طبقت المشروعات المختلفة. و كان يمكن تفادى ذلك بتوجيه المشروعات المختلفة إلى فئات العمالة المختلفة أو ربما بخلق حوافز كافية توضع على أساس مستويات الإنتاج و الكفاءة مما يجذب العاملين المهرة و يشجعهم على اختيار البقاء فى الشركة .
- وتبين لنا الحالة أخيراً المبالغ المالية الكبيرة التى تستطيع الشركات أن توفرها عن طريق تنفيذ برامج إعادة هيكلة العمالة فورا وليس تأخيرها خوفا من مقاومة العاملين . وفى

الحقيقة تبين لنا الحالة أن التقاعد الاختيارى و صفقات التعويض الجذابة هى أمور مقبولة للعمال فى معظم الحالات ٠ و إذا كانت خطط التعويض هذه أقل تكلفة للحكومة المصرية من الاحتفاظ بالقوة العاملة فإن المرء يعجب لماذا لا تطبق وبمعدل أسرع فى جميع الشركات التى تعانى من مشكلات العمالة الزائدة .

# الفصل الثامن

## دور ســــــوق

## الأسهم فى عملية الخصخصة

## الفصل الثامن [1]

## دور سوق الأسهم في عملية الخصخصة

يتطلب نجاح الخصخصة وجود سوق مال نشطة منظمةعلى الطريقة الحديثة • فغياب سوق أسهم كفأة يعوق البيع السلس للمشروعات العامة. وإذا أدركنا العلاقة الحميمة بين تقدم الخصخصة و تطور بورصة الأوراق المصرية Egyptian Stock Exchange علمنا أن دراسة هذه السوق هى خطوة أساسية نحو الفهم الكامل لمتطلبات الخصخصة. ما هى القواعد المطبقة؟ وهل البورصة تتطور بالشكل الذى يسمح لها بالوفاء بالحاجات الجديدة ؟ وهل يمكن للحكومة المصرية أن تستمر فى الاعتماد على سوق الأسهم بصفته الأداة الرئيسية لبيع الشركات العامة ؟ هذه هى الأسئلة التى سيتناولها هذا الفصل.

### ٨-١ عودة النشاط إلى البورصة المصرية

بذل الكثير من الجهد قبل التسعينيات لتطوير وتنشيط سوق الأسهم . إلا أن هذا الجهد كان ضئيل الفاعلية. فقد أعاقت شكوك المستثمرين حول المستقبل وعدم ثقتهم فيما قد تفعله الحكومة لتنشيط سوق الأسهم . فالكثير من المستثمرين لم ينسوا حركات التأميم الواسعة المدى فى الستينيات •

وحتى تنفيذ القانون ٩١/٢٠٣ كان نشاط سوق الأسهم لا يذكر. و منذ عام ١٩٩٢ حدثت زيادة مضطردة فى نشاط السوق خصوصا بعد صدور القانون ١٩٩٢/٩٥ ولوحظت زيادة

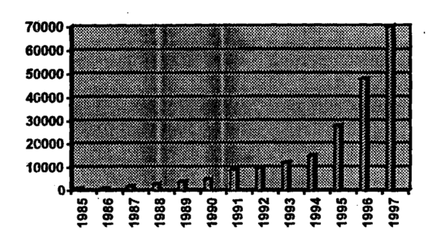
---

(١) أنشئت أول شركة مصرية لها أسهم قابلة للتداول فى ١٧٥٠ .

فى نشاط السوق فى ١٩٩٣ . وفى نهاية العام نفسه تم ربط بورصتى الأسهم فى القاهرة والإسكندرية بالكمبيوتر و فى عام ١٩٩٤ وصل الحجم اليومى للتعامل فى الأسهم النشطة متوسطا قدره ٤,٦ مليون جنيه مصرى ٠ وكان هذا المبلغ يمثل ثلاثة أضعاف المبلغ فى السنة السابقة . وقفزت أسعار الأسهم بنسبة ٤١% عن مستوى ١٩٩٣ فى بداية السنة لتصل إلى ١٤٢% فى نوفمبر ١٩٩٤ ( IFC ، ١٩٩٤ ) . وقد أرجع سبب هذه الزيادة فى الأسعار إلى الزيادة على الطلب مقارنة بالمعروض .ودخل نشاط سوق الأسهم مرحلة جديدة بزيادة مستمرة فى النشاط عكست الزيادة فى الأسهم المطروحة و إنشاء العديد من الصناديق المحلية المشتركة ، كما فتحت السوق أبوابها للإستثمار الأجنبى والصناديق الدولية ( جيسى Jessee ، ١٩٩٥ ) (انظر الأشكال ٨-١ و ٨-٢ و ٨-٣ و ٨-٤) .

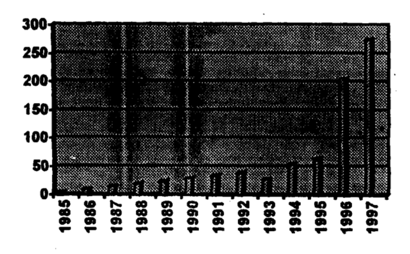
وكما هو واضح من الشكل ٨- ٢ لم يتعد حجم الأسهم المتداولة منذ ١٩٩٢ حتى ١٩٩٥ ٦٦% من مجموع الأسهم موضوع التعامل، ثم زاد حجم الأسهم المتداولة فى ١٩٩٦ بحوالى ٣٥٦% مقارنة بعام ١٩٩٥ . وتتضح هذه الزيادة الكبيرة فى النشاط فى الزيادة فى القيمة الإجمالية للأسهم المتداولة ( انظر الشكل ٨-٣ ) وفى زيادة القيمة السوقية لرأس المال Market Capitalization (انظر الشكل ٨-١) مما يجعل سنة ١٩٩٦ سنة الزيادة القصوى فى النشاط. وقد استمر حجم وقيمة الأسهم المتداولة فى الزيادة فى ١٩٩٧ وهذا يعكس الزيادة فى الطلب على الأسهم والزيادة فى عدد الأسهم المطروحة، إلا أن نشاط السوق بدأ فى الهبوط فى فبراير ١٩٩٧ . وكان التدهور مضطرداً حتى الربع الثالث من السنة حيث بدأ الانتعاش فى نشاط الأسهم مرة ثانية ، فبدأت أسعار الأسهم فى الارتفاع فى أغسطس وبدأ النشاط بواسطة الأجانب فى الزيادة مرة أخرى، وقفز النشاط قفزة عالية فى أوائل ديسمبر (IBTCI , اكتوبر – ديسمبر ١٩٩٧) . وقد نشأ معظم هذا النشاط نتيجة الطلب الكبير Heavy Demand الذى بدأه العديد من الصناديق الجديدة والقرار الجديد للجنة الوزارية للخصخصة (انظر القسم ٨-٥-٣) والذى سمح لصندوق المعاشات والضمان الاجتماعى Social Security Pension and Fund بالاستثمار فى الأسهم فى سوق الأوراق المالية

الشكل ٨-١ القيمة السوقية الكلية لرأس المال من ١٩٨٥ إلى ١٩٩٧



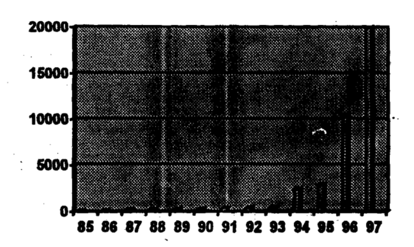

المصدر: I FC كتاب الحقائق عن أسواق الأوراق المالية الناشئة ١٩٩٤ .

الشكل ٨-٢ : حجم الأسهم المتداولة من ١٩٨٥ إلي ١٩٩٧




المصدر : هيئة سوق المال، البورصة، ٢٨ يناير ١٩٩٨ .

الشكل ٨-٣ قيمة الأسهم المتداولة من ١٩٨٥ إلي ١٩٩٧

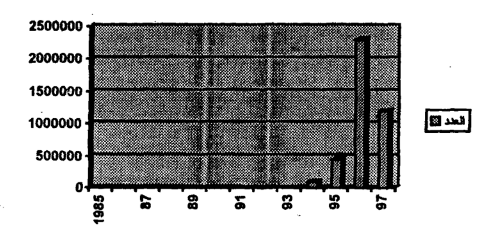



المصدر : هيئة سوق المال ،البورصة، ٢٨ يناير ١٩٩٨ .

## ٢.٨ بعض القضايا بخصوص النشاط المستقبلي لسوق المال

إن فحص المعاملات فى سوق الأوراق المالية تكشف عن التذبذب فى النشاط والمعاملات فى الفترة بين ١٩٨٥ و ١٩٩٣ بحد أقصى ١١٩٣٤ فى ١٩٩٣ . وقد ارتفع هذا الرقم إلى ٩٤٧٤٢ فى ١٩٩٤ (تسعة أضعاف تقريباً) ثم مرة ثانية إلى ٤٦٩٦١٥ فى ١٩٩٥ ( ٤٠ ضعفاً تقريباً ) . وفى ١٩٩٦ قفز إلى القمة ليصل إلى ١,٣١٦,٣٦٤ وهو أعلي معدل للمعاملات فى حقبة التسعينيات. ثم هبط إلى أقل من نصف عدد المعاملات فى ١٩٩٧ .

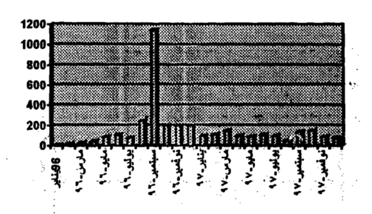
**الشكل ٨-٤: عدد المعاملات السنوية من ١٩٨٥ إلي ١٩٩٧**




المصدر : هيئة سوق المال، البورصة ، ٢٨ يناير ١٩٩٨ .

وإذا نظرنا إلى العدد الشهرى للمعاملات (شكل ٨-٥) يتضح أنه وصل إلى أقصي حد فى سبتمبر ١٩٩٦ عندما بلغ ١١٥٧٠٠٠ عملية، فخلال ذلك الشهر كان كل مصرى تقريباً يتحدث أو يستثمر فى سوق الأوراق المالية. وكان أعلى رقم للمعاملات يلى ذلك فى أغسطس ١٩٩٦ (٢٤٨ ألف سهم) . أما فى ١٩٩٧ فكان الحد الأقصي للمعاملات فى أكتوبر حيث وصل إلى ١٣٢ ألف عملية منهياً السنة بمتوسط ٥٧ ألف عملية .والهبوط فى عدد المعاملات واضح.

**شكل ٨-٥ : العدد الشهري للمعاملات خلال (١٩٩٦ و١٩٩٧)**

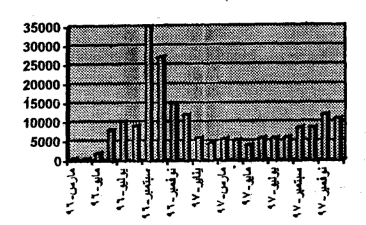



**المصدر :هيئة سوق المال، البورصة ، ٢٨ مارس ١٩٩٨**

يرجع المسئولون في هيئة سوق المال الزيادة الحادة في النشاط في ديسمبر إلى دخول كثير من الأجانب إلى السوق (مقابلة شخصية مع مسئولى هيئة سوق المال، ديسمبر ١٩٩٨) . ويفسر التدهور الذى حدث بعد ذلك بانسحابهم (انظر الشكل ٨-٦) إلا أن محللين آخرين يرون أن الهبوط في النشاط كان حتمياً بسبب الهبوط في الأسعار . والذى كان حتمياً بدوره لأن الأسعار كانت مرتفعة بشكل مصطنع ولم تكن تعكس القوة الحقيقية للسهم المطروح لكنها عكست فقط الزيادة في طلب المستثمرين على الأسهم .

ويمكن إرجاع الزيادة في حجم وقيمة المعاملات التى صاحبها نقص في عدد المعاملات خلال ١٩٩٧ ، بأنها نتيجة العمليات بالجملة Bulk التى قامت بها الصناديق المختلفة، كما تعكس أيضاً النقص في عدد الأفراد الذين يستثمرون أموالهم في سوق الأسهم . وهذا يثير أسئلة تتعلق بمستقبل نشاط سوق الأسهم وما إذا كان من الممكن الاعتماد عليه بصفته الأداة الرئيسية للخصخصة خاصة وأن معظم الشركات التى سوف تخصخص قد لا تكون جذابة من الناحية المالية .

## الشكل ٨-٦ عدد معاملات الأجانب




**المصدر: IBTCI للفترة ١ أكتوبر ٩٧ إلى ٣١ ديسمبر ٩٧ .**

## ٨-٣ تطوير العمل في سوق الأسهم

كانت سياسة الخصخصة وما صاحبها من طرح أسهم للبيع Share Floatation العصا السحرية التى دفعت الحكومة إلى تطوير سوق الأسهم المصرى. وكان من بين المجهودات المختلفة التى بذلتها الحكومة لتنشيط هذه السوق تطوير الإطار القانونى، وتطبيق القانون ١٩٩٣/٩٥، بالإضافة إلى تطوير العمليات اليومية فى السوق. وسنتعرف فى هذا القسم على مختلف الأطراف وراء هذا التطور، ثم نناقش المجهودات المختلفة فى تطوير العمل اليومى فى السوق. وفى هذا السياق أيضا سنورد تقريرا موجزا عن التطورات القانونية المتعلقة بهذين الجانبين .

### ٨-٣-١ الأطراف المشاركة في نشاط سوق المال

يشمل نشاط سوق المال المصرية أربعة أطراف رئيسية نعرض لأدوارها فيما يلى:

### ٨-٣-١-١ هيئة سوق المال The Capital Market Authority

هيئة سوق المال هى منظمة حكومية مسئولة أمام وزير الاقتصاد أنشئت فى ١٩٧٩ للإشراف على سوق الأسهم. وقد أعطى القانون ٩٥ والموافق عليه فى يونيو ١٩٩٢ والمطبق فى إبريل ١٩٩٣ هيئة سوق المال السلطة الوحيدة للإشراف على سوق الأسهم وإصلاحها وتحديثها. كما أعطى الهيئة والتى تضم حوالى ٢٠٠ موظف مسئولية تطوير السوق والإشراف على التداول ، وإعطاء التراخيص لشركات السمسرة والإشراف العام على السوق (عبد العال، ١٩٩٤) .

وفى تقرير جيسى عن سوق رأس المال (جيسى ، ١٩٩٥) يوصف رئيس هيئة سوق المال بأنه المحفز الرئيسى Catalyst Key وراء قانون أسواق المال واللوائح التنفيذية المتعلقة به. كما يذكر التقرير أيضا رأيا عاما للمشاركين فى السوق عن كبار المسئولين الهيئة بأنهم أكفاء بينما باقى الموظفين يحتاجون إلى تدريب أكثر، كما يقول السماسرة القدامى والجدد .

### ٨-٣-١-٢ شركات السمسرة

قبل صدور القانون ١٩٩٣/٩٥ كان هناك إثنى عشرة سمسارا فقط فى سوق الأسهم. وكانوا يعملون على أساس فردى وعلى نطاق ضيق ودخلوا السوق بطرق شخصية. وكان على هؤلاء السماسرة أن يعدلوا من أوضاعهم طبقا للقانون الجديد وهم لا يزالون يعرفون حتى الآن بالسماسرة القدامى. وكان بعضهم مترددا فى البداية إلا انهم جميعا توافقوا مع النظام الجديد. وقد وصل عدد شركات السمسرة المرخصة والنشطة فى السوق المصرى ١١٧ فى سبتمبر ٩٧ (IBTCI يوليو ــ سبتمبر ١٩٩٧) .

ولكى يتم الترخيص بشركة للسمسرة طبقا للقانون الجديد يجب استيفاء الحد الأدنى المطلوب وهو ٢٥٠,٠٠٠ جنيه مصرى ، مع اشتراط دفع الربع فقط قبل البدء فى العمليات . ويدفع الباقى على فترة عشر سنوات. وهيئة المال هى المسئولة عن منح التراخيص للسماسرة الجدد بعد أن يجتاز العضو المنتدب Managing Director الذى يجب أن تكون له دراية كافية بأسواق المال – امتحانا. إلا أن بعض المحللين يتهمون هذا الامتحان بأنه غير

موضوعى فهو شفوى ويتم بواسطة ممتحنين من هيئة سوق المال وفى معظم الأحوال يكون التركيز على شخصية الممتحن بدون داع (IBTCI يوليو - سبتمبر ١٩٩٧) .

وكانت إحدي المشكلات التى واجهت هيئة سوق المال مع الزيادة السريعة فى عدد السماسرة هى ممارسات بعض هؤلاء السماسرة والتى أحيانا ما كانت غير أخلاقية [1]. وتعتبر هذه المشكلات طبيعية نظرا للنمو السريع جدا لسوق المال المصرى . وينتظر أن تختفى مع التطور الكامل للإطار القانونى الذى ينظم السوق واللوائح الأكثر صرامة التى تحكم العمليات. واستجابة لهذه المشكلة أصدرت هيئة سوق المال التى يرأسها وزير الاقتصاد د. يوسف بطرس غالى قرارا وزاريا فى ١٩٩٧ يتضمن تنظيمات جديدة كثيرة أكثر صرامة. وتؤكد هذه التنظيمات على التدريب وأخلاقيات المهنة Ethics مثل أن يتقدم المرشح للامتحان لكى يتم الترخيص له بالعمل مؤكدة أهمية الشفافية Transparency وتنفيذ لوائح السوق المختلفة (هيئة سوق المال ، ١٩٩٧) .

## ٨-٣-١-٣ البنوك

النظام المصرفى فى مصر هو نظام جيد الإعداد يتكون من بنوك قطاع عام وبنوك مشتركة وفروع لبنوك أجنبية. وجميع هذه البنوك إما كان لديها فى الأصل إدارات لسوق المال أو أنها أنشأت هذه الإدارات. وأصبحت الاستثمارات فى الأسهم أحد أكبر أنشطة معظم البنوك .

واشتركت البنوك أيضا فى السوق فى جانب العرض On the Supply Side فقدمت معظم البنوك المشتركة فعلا اسهما فى سوق الأسهم. كما شهدت التصريحات الرسمية العديدة أن بنوك الدولة ستطرح أيضا أسهمها فى المستقبل القريب .

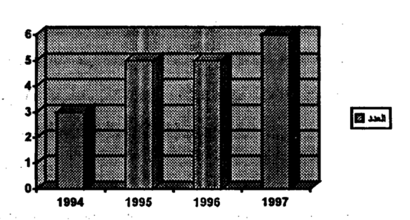
---

(١) الأمثلة على مثل هذه الممارسات هى تغيير أرقام الأسهم فى شهادات الملكية وتزوير شهادات الملكية المؤقتة وجمع الطلبات والبطاقات الشخصية من الأقارب والأصدقاء للحصول على مخصصات أكبر A high allocation ونصيحة السماسرة للعملاء شراء أو بيع أكثر مما ينبغى ليزيدوا من عمولاتهم وتنفيذ أوامر البيع أو الشراء بسعر أعلى من السعر المبلغ للعميل وأخذ الفرق وحتى بيع أسهم لا تملكها الشركة وشراء - فيما بعد - أسهم لإعطائها لعملائهم.

## ٨-٣-١-٤ الصناديق المشتركة Mutual Funds

شهدت صناعة الصناديق المشتركة المحلية سرعة كبيرة منذ بدأت في ١٩٩٤. وقد تراوح متوسط معدل نموها السنوى حول ٨٠% كما بين الشكل ٨-٧. وبنهاية ديسمبر ١٩٩٧ كان قد أنشئ ١٩ صندوقا. وفي النصف الثانى من ١٩٩٧ وحده وافقت هيئة سوق المال على أربعة صناديق جديدة. (IBTCI، أكتوبر- ديسمبر، ١٩٩٧).

**الشكل ٨-٧ عدد الصناديق المشتركة المنشأة في الفترة بين ١٩٩٤ و١٩٩٧ المصدر**




**المصدر: هيئة سوق المال**

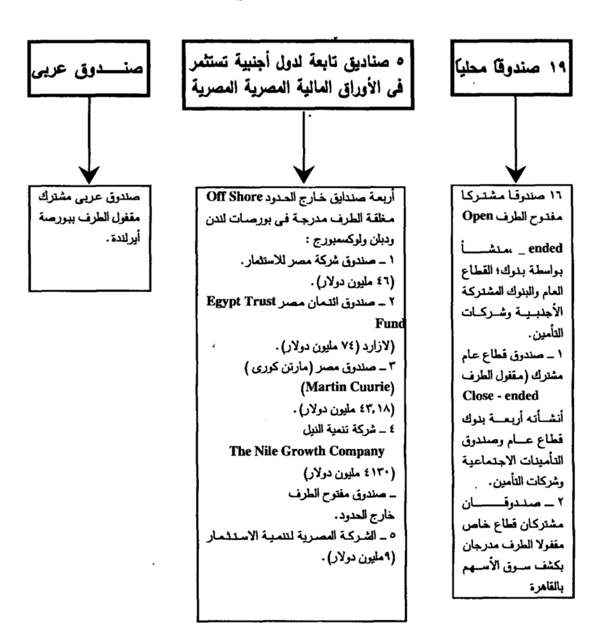
كان أول صندوق أنشئ هو صندوق استثمار البنك الأهلى المصرى The National Bank of Egypt Investment Fund في مارس ١٩٩٤ وقد جمع الصندوق ١٠٠ مليون جنيه مصرى فى أسبوعين جاء ٥ % منها فقط من صندوق معاشات البنك الأهلى الذى كان موجودا بالفعل و٨٧% من الأفراد وال ٨% الباقية من المؤسسات المحلية. وقد أرجع هذا النجاح الكبير أساساً إلى الدعاية الكبيرة وبرامج التدريب المكثفة التى صممها البنك الأهلى ونفذها لموظفيه ومديريه فى كل الفروع المختلفة. وكنتيجة لذلك فقد أدرك جميع الموظفين الذى يتعاملون مع الجمهور تماما مفهوم الصناديق المشتركة ونواحى المخاطرة للمكافأة / المدخرات وكانوا مستعدين للإجابة عن كل أسئلة الجمهور (جيسى Jessee / ١٩٩٥) وبعد ذلك بفترة قصيرة صرحت الهيئة بصندوق بنك الإسكندرية. وسار الصندوق وراء خطوات

صندوق استثمار البنك الأهلى المصرى وتمت تغطية ٢٠٠ مليون جنيه مصرى فى أسبوعين بدلا من فترة الشهرين حسب ما كان مخططا. وسرعان ما تبعهما صندوق البنك المصرى الأمريكى EAB Fund. وكان على الصندوقين أن يستثمرا ٩٠% من الاصول فى الأسهم و١٠ % فى ودائع قصيرة الاجل وسندات خزانة Treasury Bills .

وفى ديسمبر ١٩٩٤ منحت هيئة سوق المال الموافقة لصندوق رابع أنشأه بنك مصر وأدارته شركة كونراد الدولية Conrad International. إلا أن الهيئة سمحت للصندوق الجديد ان يستثمر ٥% فقط من محفظة أوراقه المالية فى الأسهم والباقى فى أصول ثابتة كمحاولة للهيئة لمنع الصندوق الجديد من اضافة طلب جديد يرفع من أسعار الأسهم. وعندما سئل المسؤلون فى الهيئة كيف يمكن أن يتم ذلك وهناك سند مشترك واحد موضوع الاستثمار أجابوا بأنهم يأملون أن يشجع الصندوق الجديد الشركات الخاصة والشركات المرشحة للخصخصة على اصدار السندات (الاخبار ، ٢٠ ديسمبر ، ١٩٩٤ ) .

وبدءً من ١٩٩٥ زاد استقرار الاقتصاد الكلى Macro Economic Stability وتم الإسراع فى برنامج الخصخصة، مع إعتماد الحكومة المصرية علي الطرح العام للأسهم كأداة اساسية لخصخصة المشروعات العامة، مما جعل المناخ العام صالحاً لإنشاء كثير من الصناديق المشتركة . فأنشئت خمسة صناديق فى ١٩٩٥ وخمسة اخري ١٩٩٦ وستة فى ١٩٩٧ ، وبالإضافة إلي الصناديق المحلية دخلت السوق خمسة صناديق دولية وصندوق عربي ويقدم الشكل ٨-٨ تقريرا موجزا عن الصناديق المختلفة. (شكل ٨ ـ ٨ على الصفحة التالية)

## الشكل ٨-٨ الصناديق المشتركة في ١٠ يناير ١٩٩٨




المصدر: IBTCI ، أكتوبر - ديسمبر ١٩٩٧.

## ■ ٨-٣-٢ تطورات فى العمل اليومى في سوق الأسهم [(١)]

يمكن التعرف على ثلاث مراحل متميزة فى تطور العمل بسوق الأسهم فى مصر.

### ❑ المرحلة الأولى : إدخال الكمبيوتر والعمل بطريقة تقترب من الاستخدام الكامل للكمبيوتر ( أكتوبر ٩٢ - أكتوبر ٩٥ )

تعتبر هذه الفترة فترة انتقال بين الدور الهامشى السابق الذى لعبته سوق الأسهم والدور الهام الذى كان عليها أن تلعبه أثناء فترة الخصخصة . وفى هذه المرحلة تحولت مكاتب السمسرة الفردية الصغيرة إلى شركات كبيرة . وسمح لممثليها أن يعملوا بطريقة يدوية كما اعتادوا من قبل ولكن تم تشجيعهم على استخدام الكمبيوتر . وكان لدى كل شركة سمسرة جهاز مونيتور يستطيع من خلاله السمسار أن يتابع العمليات فى سوق الأسهم . وكان السماسرة يعطون أوامرهم بكتابة فيش لاثنين من المتخصصين فى البيانات، فكانوا يدخلون هذه الأوامر فى النظام System بترتيب استلامهم لها . وكانت أسبقية تنفيذ العملية تعتمد علي ترتيب تسجيلها . فى هذه المرحلة وضعت الحكومة سقفا Ceiling قيمته ٥% ، مانعة أسعار الشراء والبيع أن تزيد أو تنقص بأكثر من ٥% للمعاملات اليومية و ٢٠% للمعاملات الأسبوعية .

### ❑ صعوبات تنفيذ هذه المرحلة

١- لم يكن لدى المتخصصين فى إدخال البيانات الوقت الكافى لإدخال كل الأوامر التى كانوا يتلقونها .

٢- كان بعض السماسرة ينكرون الأوامر بعد تنفيذها للاستفادة من التغييرات فى السعر.

٣- كان النظام يسمح بشيء من المحسوبية وحتى بالمناورة غير الأخلاقية Unethical Maneuvering وكانت بعض العمليات تتم قبل أخرى بصرف النظر عن تسلسلها الحقيقى (على سبيل المثال قد يتعمد متخصص البيانات إسقاط بعض الأوامر ثم يعيد ترتيبها لصالح سمسار معين ) .

❑ وقد تم التغلب علي معظم هذه المشكلات عن طريق تطورات لاحقة .

---

(١) الدورة التدريبية لسماسرة المستقبل التى أعدتها هيئة سوق المال فى مبنى سوق الأسهم، فبراير ١٩٩٦ .

■ **المرحلة الثانية : تطوير أنظمة العمل لتناسب الدور الجديد لسوق الأسهم**

بدأت فى أكتوبر ١٩٩٥ مرحلة جديدة فى سوق الأسهم المصرية. فقد تمت عمليات خصخصة أكثر وأصبحت سوق الأسهم أهم أداة فى يد الحكومة لتنفيذ هذه المعاملات. وتم إدخال نظام كمبيوتر بالكامل لرفع كفاءة السوق ، فطلب من السماسرة ( أو ممثليهم) أن يشتروا أجهزة كمبيوتر ويتعلموا كيف يستخدمونها (أو يدربوا ممثليهم عليها ) ويضعوها فى سوق الأسهم لإدخال أوامرهم فى النظام المركزى . وطلب من كل سمسار أن يدخل بياناته من خلال منفذه هو Own Outlet دون الاعتماد على أى من موظفى السوق كما كان يحدث من قبل . ومنع إدخال البيانات يدويا . وأصبحت الأوامر نافذة المفعول بمجرد إدخالها النظام وبدأت أولوية التنفيذ تعتمد على أسعار الأوامر وليس على أسبقية إدخالها فى الكمبيوتر .

ومن بين التطورات الأخرى التى أدخلت فى ١٩٩٦(IBTCI ، يوليو – سبتمبر ١٩٩٧) :

- أصبح سقف الـ ٥% على التغيير فى أسعار المعاملات يطبق فقط لتخفيض الأسعار وليس لرفعها ( ألغى ذلك فيما بعد ) .
- ألغيت ضريبة الـ ٢% على الأرباح الرأسمالية ( الفرق بين سعر البيع وسعر الشراء ) التى كانت تفرض على البائع . وكان المقصود من هذا الإجراء زيادة القدرة التنافسية للاستثمار فى سوق المال فى مقابل الودائع البنكية لأجل الآمنة .
- اشترطت هيئة سوق المال أن يصحب جميع العروض المقدمة للجمهور إعلان فى كبريات الصحف التى توافق عليها الهيئة تحتوى على المعلومات الآتية :

– ملخص للميزانية وقائمة الدخل ( بما يتمشى مع المقاييس الدولية ) .

– وصف موجز Profile لأهم ملامح الشركة يبين نوع النشاط الرئيسى وسنة التأسيس والشكل القانونى ... الخ .

– هيكل الملكية الحالى .

– تصور Projection لمبيعات الشركة وصافى أرباحها .

وقد فضت هذه المعلومات المنشورة الاشتباك بين اثنين من أكبر المشكلات التى تعوق كفاءة سوق المال وتطورها هما عدم الإفصاح Non – disclosure والسهو Oversight .

- سمح للأجانب لأول مرة بالاشتراك فى الطرح العام للجمهور عن طريق صناديق الاستثمار الدولية .
- تم السماح لصناديق الاستثمار بشراء السندات قبل تسجيلها فى سوق الأسهم .
- تم مد ساعات العمل فى سوق الأسهم لتغطى فترة أربع ساعات ( تبدأ من ١١,٣٠ صباحا حتى ٣,٣٠ مساءا ) بدلا من فترة ثلاث ساعات .
- تنفيذ المرحلة الثانية لنظام الإيداع المركزى الآلى Depository Central Computerized System فى سوق الأسهم المصرى بمساعدة الحكومة الفرنسية (الأهرام ٢٦ يناير ١٩٩٦) .

### ❑ المشاكل المبكرة لتنفيذ هذه المرحلة

١- كان الكثير من السماسرة القدامى ضد استخدام الكمبيوتر .

٢- لم يكن الكثير من السماسرة يعرفون كيفية استخدام الكمبيوتر .

٣- لم يرد الكثير من السماسرة اللجوء للممثلين Representatives لطلب المساعدة .

٤- كان هناك القليل من المشكلات الفنية الخاصة بالبرمجة وبطاقة الكمبيوتر فى سوق الأسهم وجهاز العاملين المعاون ومجموعة العاملين الفنيين فى السوق .

إلا أنه أمكن التغلب على معظم هذه المشكلات فى المراحل المبكرة عن طريق التعيين والتدريب المكثف أو المعاونة من هيئة سوق المال .

### ❑ مشكلات لم تحل فى هذه المرحلة

كان نقل الملكية لا يزال بطيئا جدا. فطبقا للوارد فى الأوراق كان المفروض استلام الأسهم المشتراه فى ظرف ثلاثة أيام لكن الاستلام فى الحقيقة كان يستغرق أسبوعين فى المتوسط وفى بعض الحالات شهرا . وقد أعاق هذا سرعة العمليات خاصة وأن القانون ٩٥/ ١٩٩١ يمنع بيع أية أسهم ليست فى حيازة صاحبها .

وتضمنت خطط التغلب على هذه المشكلة تنفيذ نظام آلى جديد تم تخطيطه ليكون لديه قاعدة بيانات Data Base تشمل معلومات كاملة عن كل عملاء شركات سوق الأسهم إذ يتم إدخال أى عميل جديد أو معلومة جديدة فى النظام قبل أى معاملة باستخدام شفرات العملاء Codes Client واسطوانات الشركات Company Discs المعدة سلفا . وهذا بالطبع قلل من العمل الكتابى ومن ثم الوقت اللازم لنقل الملكية . إلا أن النقص فى العاملين الفنيين فى السوق لا يزال يعوق التطبيق الكامل لنظام الكمبيوتر الجديد .

وهناك مجال آخر لا يزال فى حاجة إلى التطوير وهو قسم الأخبار المالية فى نظام الكمبيوتر . فعلى الرغم من أهميته لأى سمسار إلا أنه لا يزال فى انتظار من يقوم بتغذية النظام بالأخبار المالية وأخبار سوق الأسهم كل صباح . فحتى الآن يعتمد السماسرة اعتماداً كلياً علي المعلومات الشفوية .

## ■ المرحلة الثالثة : تطوير نظام الكمبيوتر

حدث تقدم عام يتعلق بطريقة عمل سوق الأسهم فى هذه المرحلة . فقد تم تركيب أجهزة كمبيوتر جديدة فى السوق لتسهيل المعاملات والإسراع بها . وزادت القدرة على التعامل مع المعلومات إلي ما يقدر بثلاثة أو أربعة أضعاف عدد المعاملات فى كل يوم عمل كما تم تقديم برامج أوتوماتيكية تناسب ذلك .

كما تغيرت أيضا طريقة الحساب على أساس سعر الإقفال The Closing Price Calculation Method بحيث تسجل متوسطات السعر لمعاملات اليوم على أنها أسعار الإقفال وليس أسعار التعاملات الأخيرة. ومن المتوقع أن يزيد هذا من صعوبة التلاعب فى الأسعار Price Manipulation . كما وضعت معايير أفضل للإصدارات الجديدة فى السوق لتحسين الشفافية ولتسهيل نجاح الصفقات. كما وضعت قواعد جديدة تحكم شطب Delisting الأسهم الخاملة Dormant Shares وتنظم أنشطة شركات الأوراق المالية (IBTCI ، يوليو ـ سبتمبر ، ١٩٩٧) .

ومن بين التطورات المخطط لها فى هذه المرحلة إلغاء مركزية Decentralizing نظام الكمبيوتر المتصل بالسوق و سيسمح للسماسرة أن يعملوا من مكاتبهم فى موقع شركاتهم ولن

يحتاجوا إلى الذهاب إلى السوق لتنفيذ العمليات. و سيتم ربط جميع الشركات مركزيا بالسوق و ستكون أى عملية نافذة المفعول فورا بمجرد دخولها نظام الكمبيوتر. إلا أن هذا النظام لن يطبق إلا بعد مضى بعض الوقت. وكانت الأسباب التى أبداها مسئولو هيئة سوق المال هى :

- نقص العاملين الفنيين فى شركات السمسرة .
- ضرورة وجود نظام كمبيوتر متقدم فى شركات السمسرة و ذلك يحتاج إلى استثمارات كبيرة.
- الطاقة المحدودة لنظام الكمبيوتر فى سوق الأسهم .

### ٨-٣-٣ قياس أداء سوق الأسهم بالقاهرة

هناك دليلان لقياس أداء سوق الأسهم فى القاهرة هما دليل هرمس Hermes Index والدليل العام General Index . و كان دليل هرمس قد صمم فى الأصل بواسطة الرؤساء السابقين لشركة كيدر بيبودى Kidder Peabody و الذين يعملون الآن أعضاء منتدبين فى هرمس. أما الدليل العام فقد وضعته المجموعة المالية المصرية The Egyptian Financial Groupوالتى تملك شركة فراملنجيتون Framlington جزءً منها . كما تصدر سوق الأسهم بالقاهرة أيضا سلسلة أخرى من الأدلة تغطى جميع الشركات المفتوحة و المغلقة ولكنها تصدر باللغة العربية فقط .

وعلى الرغم من أن الدليل العام هو الدليل الرسمى لهيئة سوق المال و كثيرا ما يذكر على أنه الدليل الرئيسى للسوق فإن كثيراً من المشتركين فى السوق ، سواء كانوا محليين أو دوليين يعتبر دليل هرمس الدليل الأكثر دقة الذى يعكس تطورات الأسعار فى السوق · والسبب الرئيسى هو أن دليل هرمس محسوب بمتوسط مرجح ٢٤ سهما نشطة مما يجعله أكثر دقة فى قياس نشاط السوق.

وبمتابعة حركة البورصة من خلال دليل هرمس و الدليل العام يتضح التدهور الذى بدأ من فبراير ١٩٩٧ فى كلا الرقمين . و قد إرتفع الدليل العام من ٢١٢,٩٨ نقطة فى نهاية ١٩٩٥ إلى ٢٩٦,٨ نقطة فى نهاية ١٩٩٦ بزيادة قدرها ٣٩% · و قد وصل للدليل إلى القمة

عند ٤٢٧,٢٧ نقطة فى فبراير ١٩٩٧ ثم هبط ٩١ نقطة بنهاية يوليو. و فى ديسمبر ارتفع بمقدار ٢٠ نقطة ليصل إلى ٣٥٦ نقطة عاكسا الزيادة الضئيلة فى النشاط (IBTCI يوليو ـ سبتمبر ١٩٩٧) .

كما يتضح لنا من متابعة نشاط البورصة أيضاً أن عدد الشركات العاملة فى جميع الحالات كان تقريبا أقل من نصف عدد الشركات المسجلة فى نفس الفترة . و فى بعض الأحيان لم تكن الشركات العاملة أكثر من الثلث . وكان السبب الرئيسى لذلك يرجع إلى بعض الإعفاءات الضريبية التى قدمتها الحكومة المصرية للشركات المدرجة بسوق الأوراق المالية • فكانت الشركات المغلقة التى لا تنوى العمل فى السوق تسجل نفسها لتستفيد من هذه اللوائح.

وقد واجهت الحكومة المصرية هذه المشكلة بإصدار مجموعة من قوائم شطب الشركات وفى عدد أغسطس ١٩٩٧ من التقرير الإحصائى الشهرى عن سوق الأوراق المالية فى مصر أعلنت هيئة سوق المال معايير شطب الشركات فى سوق الأوراق المالية التالية وتشمل القائمة ( أ ) الشركات العاملة ، بينما تشير القائمة (ب) إلى الشركات غير العاملة والتى لا تزال مدرجة لتستمر فى دفع ضرائب أقل . و فى عام ١٩٩٧ شطبت تسع شركات فعلا إما من القائمة ( أ ) أو من القائمة (ب) طبقا لهذه القواعد .

**❑ نورد فيما يلي القواعد التى جاءت فى تقرير هيئة سوق المال ( هيئة سوق المال أغسطس ١٩٩٧ )**

**أولاً: القواعد التى تحكم الشطب من القائمة ( أ ) و (ب) :**

( أ ) إذا لم يتم التعامل فى الأوراق المالية المسجلة لستة أشهر متتالية يتم شطب سعر إقفال هذه الأوراق المالية • و يتم شطب هذه الأوراق المالية إذا لم يتم التعامل فيها لمدة سنة.

(ب) تشطب الأسهم فى حالة إذا ما ثبت أن دخولها السوق تم على أساس معلومات غير صحيحة أو حقائق مضللة أو مذكورة بشكل غير صحيح.

**ثانياً: القواعد التى تحكم الشطب من القائمة ( أ )**

( أ ) تشطب الأوراق المالية الصادرة من الشركات التى يحكمها القانون ١٥٩/١٩٨١ والقانون ٢٣٠/١٩٨٩ والقانون ٩٥/١٩٩٢ ومدونة فى القائمة ( أ ) إذا أصبح عدد حملة الأسهم أو حملة كل إصدار من الأوراق المالية الأخرى – نتيجة المتاجرة –أقل من مائة لمدة ٣ شهور متتابعة أو متفرقة خلال السنة المالية. وينتقل قيد مثل هذه الأوراق المالية إلى القائمة (ب).

(ب) تشطب الأوراق المالية إذا لم توفى الشركة مصدرة الأوراق المالية بمتطلبات الإفصاح Disclosure Requirements طبقا لما هو منصوص عليه فى القانون ، بعد ثلاثة أشهر من إخطارها بذلك.

(جـ) تشطب الأوراق المالية إذا لم تستوف الشركة متطلبات إعداد ونشر تقرير وضعها المالى كما هو منصوص عليه فى قاعدة القيد ٥–١ خلال الفترة الزمنية التى يحددها القانون وبعد ثلاثة أشهر من تبليغها بذلك.

( د ) تشطب الأوراق المالية الأجنبية إذا كانت الشركة المعنية قد شطبت من البورصة المقيدة بها خارج مصر أو فى حالة إذا ما خالفت الشركة أيا من قواعد ومتطلبات القيد هذه وبعد ثلاثة اشهر من تبلغيها بذلك.

### ٨-٣-٤ مشكلة نقص الشفافية

على الرغم من قطع شوط كبير منذ ١٩٩١ فى تحسين الشفافية فإن تنظيم أنشطة سوق المال فى حاجة إلى تطوير. فلا تزال هناك قضايا تتعلق بالشفافية وبعض المخالفات للقواعد والممارسات الخاصة بمجتمع السمسرة تحتاج إلى علاج. ويوضح شريف رأفت رئيس سوق الأسهم هذه القضايا وكيف يجب أن نتعامل معها فى دراسته بعنوان نشأة ونمو أسواق المال (رأفت ، ١٩٩٧) ومن المتوقع أن تطور التعديلات التى ستتم قريبا نظام التعامل فى الأوراق المالية وتحسنه.

إن مقاييس السلوك Conduct فى مجال الأعمال تحتاج إلى المزيد من التحديد كما يجب تحديد إجراءات التنفيذ. ويجب أن تكون لهيئة سوق المال سلطة رقابية أكبر على ممارسات

الشركات التى تتعامل فى سوق المال. ويجب أيضا أن توجه سياسات وتصريحات الحكومة المصرية رسالة متناسقة Consistent إلى الجماهير المحلية والدولية حيث أن منع الكشف عن المعلومات قبل تقديم العروض لم يعد كافياً كما أن هيئة سوق المال تحتاج إلى رقابة العروض الخاصة (الطرح الإضافى) والزيادات فى رأس المال لضمان الشفافية. وبنفس الطريقة يجب تطوير المعايير الخلقية وممارسات العمل بين المؤسسات المالية كما يجب وضع نظام تحكيم Arbitration لتسوية النزاعات حول العقود:

ومن بين الجهود التى بذلت فعلا لتحسين الشفافية زيادة طلب الاطلاع على التقارير المالية والصراحة الأكبر من جانب الشركات والمؤسسات المالية فى تطبيق معايير المحاسبة الدولية. إلا أنه يجب بذل المزيد من الضغط لضمان التزام الشركات بذلك وتقرير أوضاعها المالية بأمانة. كما أن جهود التطوير يجب أن تستمر أيضا فى المجالات الأخرى. ويجب أن تكون مخصصات طرح الأسهم الجديدة مفهومة بشكل أكبر ، ويجب توضيح سياسات العمالة عن طريق سن قوانين جديدة للعمالة وتوضيح قضايا التشغيل فى الشركات Corporate Governance Issues للشركات المخصخصة لكى تسمح لحاملى الأسهم بفاعلية أكبر فى إدارة الشركات وعملياتها.

وقد أعلن د. يوسف بطرس غالى وزير الاقتصاد أيضاً فى ١٩٩٧ أن جميع عروض الشركات الخاضعة للقانون ٢٠٣/١٩٩١ المقبلة يجب أن تصاحبها كتيبات تشرحها وأن يتم تسعيرها بعشرة أضعاف المكسب التجارى أو نسبة السعر إلى الدخل 10 X P/E Ratio وتعدل بالنسبة للأسهم الجارى التعامل فيها فى السوق حاليا. وقد اعتبر كثير من المحللين هذا القرار خطوة هامة جاءت فى وقت مناسب نحو كل من الشفافية والمزيد من تطوير سوق المال المصرى (IBTCI دراسة خاصة ، ١٥ أغسطس ١٩٩٧) .

### ٨-٣-٥ تطوير البورصة لمواجهة التدهور الذى حدث فى نشاط الأسهم فى ١٩٩٧

فى ١٩٩٧ بدأت الحكومة المصرية مشروعين لمواجهة التدهور الحاد فى عدد العمليات فى سوق الأسهم المصرية. فقد أصدرت اللجنة الوزارية للخصخصة قراراً يسمح لأول مرة لصندوق التأمين والمعاشات بالاستثمار فى الأسهم بسوق الأسهم. أما المشروع الثانى فقد

أعلنه السيد محمود عبد العزيز رئيس البنك الأهلى المصرى (أكبر البنوك المصرية) وينص على موافقة هيئة سوق المال المبدئية على إنشاء صندوق بمبلغ ٥٠٠ مليون جنيه مصرى يعمل بصفة صانع سوق Market Maker (العالم اليوم، ٨ ديسمبر ، ١٩٩٧) . ونناقش فى هذا القسم كلا المشروعين بإيجاز.

وقد نشأ جدل حول نطاق عمليات الشراء من جانب صندوق التأمين الاجتماعى والمعاشات طبقا للقرار الجديد للجنة الوزارية للخصخصة . وقد انتقد وفد صندوق النقد الدولى الذى زار مصر الحكومة المصرية لسماحها بعمليات الشراء هذه الخطوة (الأحرار، ٦ ديسمبر، ١٩٩٧) خوفا من أن يتسبب الصندوق الكبير (بإجمالى ٧١ مليار جنيهاً مصرياً) فى إحداث تشوهات فى سوق الأسهم. وبعبارة أخرى يمكن استخدام الصندوق الذى يساوى تقريبا مبلغ رأسمال السوق وتملكه الحكومة للسيطرة على السوق مما يتناقض مع مفهوم السوق الحرة. كما يهدد أيضا زيادة ملكية القطاع الخاص وتوسيع قاعدة الملكية. وتزعم الجهات التى تشجع المشروع أن هناك اقتصاديات ناشئة أخرى اعتمدت بشدة على مثل هذه الاستثمارات العامة لتدعيم أسواقها مثل شيلى، كما قدم بعض المحللين بعض الإقتراحات للتغلب على مساوئ هذا المشروع (IBTCI أكتوبر -ديسمبر ، ١٩٩٧) ومنها التحكم فى صناديق المعاشات عن طريق إدارة للمحفظة المالية تكون مستقلة عن الحكومة المصرية، و السماح لهذه الصناديق بالاستثمار فى خيارات أخرى مثل الدين المحلى Domestic Debt أو سوق السندات Bond Market أو الاستثمار الأجنبى Overseas Investment .

أما عن المشروع الثانى الذى وافقت عليه الحكومة المصرية وهو إنشاء صندوق صانع سوق فيهدف إلي جعل السوق مستقرا وتقليل المضاربة Speculation وزيادة الشفافية وإضافة سيولة إلى السوق. وقد تم تعريف صانع السوق بأنه المتخصص فى التبادل والذى يقدم سعراً نهائياً ثابتاً فى ورقة مالية ما ويكون مستعدا ليشترى أو يبيع كميات كبيرة مقربة بالأسعار المدرجة بالبورصة والمعلنة للجمهور Publicly Quoted . وهذا المضارب Dealer الخاص فى السوق غير الرسمية يمكنه التحكم فى السوق إذا فعل ذلك لمدة طويلة من الزمن (داونز وآخرون ، Downs et al ، ١٩٩٥).

ويهدف هذا الصندوق إلى المحافظة على توازن السوق وإلى التقليل من المضاربة . وقد أعلن رئيس البنك الأهلى المصرى أن الاستعدادات تجرى لدعوة البنوك والمؤسسات المالية الأخري وشركات التأمين وأطراف أخرى للاشتراك فى الصندوق. كما ذكر بعد ذلك أن هذا الصندوق هو الأول من نوعه فى السوق المصرى وأنه سيقوم بدور صانع السوق المتخصص لأسهم معينة مقيدة فى البورصة والتى قد لا يكون لها درجة السيولة اللازمة.

ويعد الصندوق وعاءً استثمارياً Investment Vehicle طويل الأجل ولكن يرى العديد من المحللين أنه من الصعب أن يقوم حالياً بوظيفة صانع السوق للأسباب التالية :

- لا توجد حالياً قواعد أو تنظيمات Regulations تتعلق بدور صانع السوق فى البورصة المصرية.
- لم يعلن أى من الصندوق أو الحكومة المصرية ، أى أسهم سيقوم بعمل صانع السوق لها.
- إن رسملة الصندوق بخمسمائة مليون جنيه مصرى زهيدة جداً بالمقارنة برسملة البورصة وأصغر – بشكل واضح – من رسملة أكبر الأسهم المقيدة فى البورصة .
- إن قدرات Capabilities صانع السوق يجب أن يسبقها إنشاء إطار قانونى وتنظيمى Regulatory يبين كيفية العمل وأمام أية جهة سيكون الصندوق مسئولاً .

## ٨-٤ هل تستطيع الحكومة المصرية أن تستمر فى الإعتماد أساسا على الطرح العام فى عملية الخصخصة ؟

منذ بداية فترة الإسراع بالخصخصة فى ١٩٩٥ اعتمدت الحكومة المصرية أساسا على الطرح العام للجمهور فى بيع المشروعات العامة. وقد بدا هذا الخيار الأفضل فى الفترة المبكرة الحساسة لبدء الخصخصة لأنه كان أكثر مناسبة لفترة تمتلئ بالقيود الاجتماعية والاقتصادية خاصة وأنه لم يثر إلا القليل جدا من الانتقادات مقارنة بالطرق الأخرى. كما أنه خدم هدف الحكومة المصرية فى توسيع قاعدة الملكية.

ويمكن تلخـيص الأسس Arguments التى تؤيد اعتماد الحكومة المصرية على طريقة الطرح العام فى مواجهة طرق الخصخصة الأخرى فى مجموعة المزايا الاقتصادية والسياسية التالية. فهى طريقة سريعة و غير مكلفة Inexpensive للبيع بالنسبة للحكومة، تحقق عن طريقها هدف توسيع قاعدة الملكية مع السيطرة على الجزء الذى ترغب فى الإحتفاظ به من الأسهم ، كما أن هذه الطريقة تحتاج إلى القليل من الإعلام للجمهور و إلي عدد أقل من المنفذين Less Staff Intensive ، كذلك تؤدى فى معظم الأحيان إلى البيع بأسعار أعلى بكثير من القيمة الدفترية ، فالبيع عن طريق سوق الأسهم يتمتع بميزة تعظيم حصيلة البيع Proceeds للحكومة المصرية، ولذا فهو أقل احتمالا لإثارة اللوم بسبب البيع بسعر منخفض، كما أنه أكثر تأخيراً لمشكلة العمالة الزائدة. وبالإضافة إلي كل ما سبق فإن البيع بهذه الطريقة له ميزة توليد Generating إيرادات للعديد من المؤسسات المالية الأخرى بما فيها شركات السمسرة والبنوك والصناديق المشتركة. وهذا يزيد من تطور سوق المال ويزيد من فرص التوظيف .

إلا أنه منذ تدهورت Turn Down سوق الأسهم فى فبراير ١٩٩٧ أصبحت خصخصة شركات القانون ١٩٩١/٢٠٣ أبطأ . فالمستثمرون المحليون Domestic والأجانب لا يميلون إلى المخاطرة باستثماراتهم فى عمليات طرح عام جديدة خاصة وأن أحسن شركات القطاع العام المصرية تحقيقاً للربح كانت قد طرحت من قبل للبيع. وكثير من الشركات التابعة المتبقية تحتاج إلى إعادة هيكلة مالية كبيرة قبل القيام بأية محاولة لطرحها فى السوق بطريقة مطمئنة. إن الفشل الثانى الذى شهده الربع الثالث من ١٩٩٧ لطرح شركات الكابلات الكهربائية والشمس للإسكان وشركة الوادى لحلج الأقطان للبيع للجمهور يوضح صعوبة اتباع طريقة الطرح العام وحدها فى خصخصة الشركات التى ليس لها أسس قوية (IBTCI أكتوبر– ديسمبر ١٩٩٧) .

وهناك مشكلة أخرى تواجه طريقة البيع عن طريق البورصة هى التوقعات الكبرى لمشترى الأسهم كنتيجة للارتفاع المثير فى قيمة الأسهم خلال ١٩٩٦ وأوائل ١٩٩٧ . أن معظم الشركات المتبقية – للأسف–لا يتوقع لها تحقيق مثل هذه المكاسب الكبيرة. إن توقع

النمو الذى لن يتحقق ربما يثبط من همة الوافدين الجدد إلى السوق مما يؤدى إلى المزيد من التدهور فى الطلب على الأسهم .

إن مدى نجاح طريقة الطرح العام للجمهور فى المستقبل يعتمد على الأداء الإيجابى لسوق الأسهم وعلى وجود Availability شركات القانون ٢٠٣ الرابحة. وعلى الرغم من أن كثيرا من المحللين يعتقدون أن مدخل الطرح العام ربما لا يتناسب مع الهدف طويل الأجل من إدخال الصناعة المصرية إلى الأسواق العالمية المتنافسة إلا أنه أكثر المداخل عملياً للبيع حتى الآن .

## ٨-٥ ما هى البدائل ؟

يعتقد الكثير من المحللين أن التركيز على البيع لمستثمر أو مستثمرين رئيسيين خلال الفترة القادمة قد يكون الخيار الأمثل (رفعت ، ١٩٩٧) . فهذا النوع من البيع يمكن أن يكون أنسب للأهداف طويلة المدى فهوسيساعد على خلق وصيانة بيئة صناعية تستطيع أن تثبت قدرتها التنافسية فى الأسواق العالمية وتحتفظ بهذه القدرة . كما سيساعد علي تحقيق أهداف ما وراء تعظيم العائد المالى قصير الأجل للحكومة فيرفع من إنتاجية Productivity وكفاءة المشروعات العامة، وهذا من شأنه أن يخلق فى النهاية وظائف تدر دخلاً أعلى ، وتقلل من العمالة الزائدة وتزيد من عوائد الضرائب وتروج الصادرات الأعلى سعراً والأكثر تنوعاً.

إلا أن هذا المدخل واجه صعوبات عديدة أثناء التنفيذ خلال السنوات القليلة الماضية. ويمكن ملاحظة ذلك من عدد الشركات الصغيرة نسبياً ( ١٩ شركة حتي نهاية سنة ١٩٩٩) والتى تمت خصخصتها بهذه الطريقة. ويمكن تلخيص المشكلات الرئيسية التى تعوق تنفيذ الطريقة فى النقاط التالية:

- العقبة الكبرى أمام هذه الطريقة هى مشكلة التقييم ( انظر الفصل التاسع ) . إن تقييم الشركة المرشحة للخصخصة يمثل أكثر الأمور حساسية ويتسبب فى كثير من الأحيان فى تعطيل أو حتى إلغاء مبيعات هذه الطريقة. وهناك دائماً الخوف من عدم وضع سعر عادل أو الاتهام بذلك على الأقل . فكثيراً ما يكون الخلاف الرئيسى بين المشترين المحتملين

وممثلى الحكومة والذى يؤدى إلى إلغاء إجراءات البيع هو الخلاف حول السعر . فعادة ما يقدر المشترون المحتملون (خاصة الأجانب) عامل مجازفة عال للاستثمار فى السوق المصرية ومن هنا يقللون سعر البيع . وفى معظم الحالات لا توافق لجنة البيع على ذلك. والأمر الذى يمكن أن يجعل المستثمرين فى النهاية أكثر اطمئنانا هو القيام بتحسينات جوهرية فى الاستقرار والنمو والمعلومات على المستوى الماكرو اقتصادى والبيانات الخاصة بالشركة وزيادة نشاط سوق الأسهم والذى سينعكس بإطراد على مناخ الأعمال فى مصر .

إن عملية الإدارة الداخلية للبيع لمستثمر رئيسى معقدة إلى حد ما. فهى تتطلب إجراءات وموافقات كثيرة . فعملية البيع تتطلب تدخل كبار المسئولين فى مؤسسات كثيرة (خاصة فيما يتعلق بالموافقة على عنصر التقييم ) . ويمكن وصف العملية بأنها كثيفة العمالة Staff Intensive إلى حد ما إذ تشمل الكثير من العاملين من وزير قطاع الأعمال العام ومكتبه والشركة القابضة وهذا يبطئ من سير العملية ويتسبب فى إهمال التفصيلات وفى بعض الأحيان وفى عدم إعطاء الاهتمام الكافى للمشترين الجادين . يجب إذا تبسيط إجراءات البيع .

● إن التسويق الدولى ضرورى لكى نوسع الأسواق أمام الشركات المرشحة للخصخصة فى جميع أنحاء العالم .وللأسف فإن الشركات القابضة وممثلو الحكومة المصرية المسئولون عن تنفيذ البيع لمستثمر أو مستثمرين رئيسيين ليس لديهم نظام متطور للتسويق الدولى، فهم يعتمدون فى الغالب على الاتصال بالسفارات [(١)] أو يكتفون بالإعلان فى الصحف المحلية، و لذا فيجب إيجاد مدخل أكثر تطوراً لدراسة الأسواق الدولية والتعرف على مشترين محتملين وتطوير أسواق جديدة. ويجب أن تكون جهود التسويق ـ إلى جانب مساندة وسائل الأعلام ـ قادرة على وضع الشركات الجيدة المرشحة للبيع فى بؤرة اهتمام المشترين المؤهلين Qualified والمناسبين.

---

(١) وفى حالة الشركة المصرية للحراريات مثلاً (ملحق الفصل السادس) اتصلت الشركة القابضة بسفارات عديدة تطلب مشترين. وتم حفظ الفاكسات والخطابات انتظارا لمزيد من الاتصالات إذا تم تنفيذ بيع المصنفين) .

● تعطى الأولوية لاعتبارات تعظيم الربح قصيرة الأجل ببيع الشركات المرشحة للخصخصة عن طريق سوق الأسهم عن المزايا التى يمكن أن يقدمها المستثمر الرئيسى.

## ٨-٦ الخاتمة

وكما يتضح من الفصل السابق فإن سوق الأوراق المالية قد مرت بكثير من مراحل التطوير فى حقبة التسعينيات حتي تحولت من سوق شكلية لا يكاد يكون لها نشاط يذكر، إلى واحدة من أنشط الأسواق العالمية.

وقد وصل حجم المعاملات إلى ذروته خلال سنة ١٩٩٦ كنتيجة حتمية لزيادة نشاط الخصخصة و إقبال الجمهور على شراء الأسهم المطروحة للبيع ثم بدأ فى التراجع بدءً من فبراير ١٩٩٧ .

و بالرغم من المزايا العديدة لإعتماد الحكومة على الطرح العام كوسيلة أساسية للبيع فى فترة التسعينيات، فإن إنخفاض الإقبال على شراء الأسهم والذى اتسمت به الفترة الأخيرة سيجبر الحكومة حتماً على إتباع وسائل خصخصة أخرى فى السنوات القادمة.

# الفصل التاسع

## تقييم

## الأصــول والشركات

## الفصل التاسع

## تقييم الأصول والشركات

من أقوال دكتور عاطف عبيد عن الخصخصة أن المشكلة الرئيسية فى بيع المشروعات العامة هى «مشكلة التقييم» فجزء من مهام وزير قطاع الأعمال العام الأساسية طمأنة المسئولين على قدرتهم على التقييم العادل للوحدات المرشحة للبيع حتى لا يغالوا فى التقييم بدافع الخوف من اتهامهم بالبخس بأسعار الشركات، كذلك فإن معظم المسئولين يركزون علي سعر البيع بغض النظر عن المكاسب المستقبلية للمشروعات المباعة من حصيلة ضرائب و زيادة فى الوظائف وجذب للاستثمارات والتكنولوجيا (عبيد، ١٩٩٨) . وتلخص هذه الجملة واحدة من أهم المشكلات التى تواجهها عملية البيع . فبصرف النظر عما إذا كان الهدف من التقييم هو بيع الشركة بأكملها أو بيع جزء من أصولها أو أسهمها فإن الخوف من التقييم المنخفض أو الاتهام بذلك دائماً ما يسيطر على لجنة البيع . واللجنة ـ فى نفس الوقت ـ ليس لها حرية رفع السعر إلى مبلغ يقلل من هذا الخوف، فعلى اللجنة أن تجد مشترياً مستعداً لدفع الثمن الذى تحدده . ودائماً ما تجد اللجنة – وهاتان القوتان تتنازعانها ـ صعوبة فى تقييم الشركات، خاصة فى حالة البيع لمستثمرين كبار من القطاع الخاص.

ومن المشكلات الأخرى التى تجعل مهمة التقييم صعبة بالنسبة للمسئولين ، أن القيمة الدفترية Book Value لا تعكس القيمة السوقية Market Value الحقيقية للشركة . إن التغير المستمر فى القوة الشرائية للوحدة النقدية يؤدى إلى الارتفاع فى الأسعار والذى ينعكس على

القيمة التبادلية Exchange Value للأصول . إن القيمة الدفترية لا تعكس القيمة السوقية الحقيقية للشركة لأن المحاسبة تلتزم بمبدأ استقرار القوة الشرائية لوحدة النقد واستخدام التكاليف التاريخي Historical Cost كأساس للقيد بالدفاتر وفى بيان قيمة الأصول فى القوائم المالية المطبوعة . ومن ناحية أخرى يأخذ التقييم الاقتصادى فى حسابه عوامل كثيرة لكنه يختلف باختلاف الطريقة المستخدمة. هذه الأمور الفنية تجعل عوامل كثيرة تؤثر فى عملية التقييم وتعرضها لأن تكون ذاتية Subjective فى كثير من الحالات .

## ٩-١ دور التقييم والسعر

بصفة عامة يجب أن نأخذ فى الاعتبار أمراً أساسياً عند تعاملنا مع التقييم وهو أن الأشياء المختلفة لها قيم مختلفة بالنسبة للأشخاص المختلفين وهذا هو المحرك الرئيسى للتبادل والتجارة . فالمشترى يرغب فى أن يدفع مبلغاً معيناً من المال لكى يحصل على قيمة يعتقد أنها أكبر من القيمة التى سيدفعها . وفى نفس الوقت يكون البائع مستعداً للبيع إذا شعر أن السعر المعروض عليه يتجاوز قيمة الشيء الذى يبيعه . فسعر البيع هو نتيجة التقارب بين هاتين القيمتين بحيث يشعر كل من البائع والمشترى أنه قد حقق مكسباً ، وإلا فلن تتم أية عملية بيع .

- وقد لخص «ل. جونز L. Jones» و « ب. تاندون "P.Tandon » و «ي . فوجلسانج I.Vogelsang» هذا المفهوم فى فكرتين رئيسيتين (جونز وآخرون Jones et al ١٩٩٠).
- تباع الأصول عندما يقدرها المشترون والبائعون بشكل مختلف , وهكذا يخلقون لعبة نتيجتها إيجابية حيث يمكن لكلا الطرفين أن يكسبا .
- سعر بيع الأصول هو المتغير المتدخل Intervening Variable الذى يوزع مكاسب اللعبة

فإذا أخذنا ذلك فى الحسبان وفكرنا فى خصخصة المشروعات العامة أمكننا أن نعارض القول Couplet المشهور :

إذا كان المشروع العام يدر مالاً فإن الحكومة لن تبيعه ،

وإذا كان يخسر المال فإن القطاع الخاص لن يشتريه (جونز وآخرون ، ١٩٩٠).

إن الشركة الرابحة تباع فى كثير من الحالات لأن السعر المعروض يزيد عما ما يتوقع البائع أن يكسبه فى المستقبل بينما يعتقد المشترى أنه يستطيع أن يكسب أكثر لو اشترى الشركة . وفى نفس الوقت يمكن بيع الشركة غير الرابحة بقيمة إيجابية إذا اعتقد المشترى أنه سيحقق أرباحاً مستقبلية إذا أحدث تغييراً فى الأنظمة الإدارية . فكلا الطرفين يستخدمان طرقاً وتقنيات مختلفة فى التقييم للوصول إلى أكثر الأسعار مناسبة اعتماداً على أولوياتهما المختلفة وتوقعاتهما للكسب المستقبلى . وطبقاً لذلك تصبح مسألة ما إذا كانت الشركة رابحة أو غير رابحة أمر ثانوى الأهمية حيث أن الاختلاف فى التقييم هو الذي يجعل من التجارة امراً ممكناً .

## ٩-٢ الاختلافات في تقييم الأصول والشركات طبقاً للاغراض والطرق المستخدمة

تقييم الأصول والشركات هو دراسة فنية ومهنية تهدف إلى تقدير قيمة أصول أو شركات معينة يقبلها السوق. ومن الطبيعى أن يختلف التقييم فى الشكل والطريقة والنتيجة طبقاً للغرض منه. إذ يختلف التقييم بغرض التصفية عن التقييم بغرض استمرار النشاط وبنفس الطريقة قد يختلف التقييم بغرض التبادل عن التقييم بغرض الاستثمار. وللتقييم فى دنيا الأعمال أغراض مختلفة. فتقييم الشركة يختلف عن القيمة الإجمالية للأصول الموجودة بالشركة .

كما يختلف التقييم طبقاً للطريقة المستخدمة. إذ يعتمد التقييم المحاسبى على القواعد المحاسبية المعترف بها تحت مبدأ الاستمرارية Continuity بينما يستند التقييم الاقتصادى على عوامل أخرى من بينها تكلفة الفرصة البديلة وسعر الفائدة ومعامل التضخم Inflation Coefficient ووضع الأصل حالياً ومستقبلاً والمعاملة الضريبية المتوقعة للتدفقات النقدية المستقبلية وقيمة التخريد Scrapping Value وفترة الاستثمار المتوقعة. هذا بالإضافة إلي مجموعة من العوامل البيئية والقانونية والسلوكية ( هندى Hendy، ١٩٩٧)، كما أنه من الضرورى وجود عدد من المشترين مستعدين للحصول على هذه الأصول أو الحصص فى

الشركات مقابل دفع، أو التعهد بدفع مبالغ مالية معينة أو تحويل بعض ممتلكاتهم أو عن طريق أى وسيلة دفع أخرى .

ويجدر بنا أن نوضح أن تقييم الأصول أسهل من تقييم الشركات. ويرجع هذا أساساً إلى أن الشركة تتكون من أصول ملموسة Tangible وغير ملموسة Intangible وعناصر ملكية أخرى ترتبط بوجود الشركة والتى يمكن أن تفقد قيمتها إذا حدث للشركة أى تغيير وهذا التغيير ممكن أن يكون على شكل إعادة تنظيم Reorganization أو تغيير فى الملكية أو فى طبيعة النشاط أو مغادرة أو قدوم عناصر بشرية داخلية أو خارجية . بالإضافة إلى ذلك تتغير القيمة الفعلية للشركة أو الأصل فى جميع الحالات طبقاً للعوامل الفنية الخاصة بنوع الصناعة والتطورات الفنية فى طرق الإنتاج وتنظيم المصانع. كما تؤثر علاقة هذه الأصول والشركات بالتغييرات البيئية على المستويين المحلى والدولى وأيضاً على النواحى النفسية Psychological لجمهور المستهلكين والعمال والموردين والمتعاملين مع الشركة. وهذا بدوره له أثره على ازدهار الشركة .

ونقدم فيما يلى المدخلين الرئيسيين للتقييم:

### ٩-٢-١ طريقة التقييم المحاسبي

يهدف التقييم المحاسبى إلى بيان القيمة المحاسبية للأصول. فهو يعتمد على إيجاد صافي قيمة الشركة. وهذا يعنى خصم إجمالى الخصوم Liabilities من مجموع الأصول الملموسة وغير الملموسة مستخدماً قيمتها كما تظهر فى ميزانية Balance Sheet الشركة . وتستخدم القيمة المحاسبية أساساً كقيمة مرجعية Reference value فى التفاوض. أما بالنسبة للأصول الثابتة الملموسة فإن ما يؤخذ فى الاعتبار هو التكاليف التاريخية للشراء بالإضافة إلى التكاليف الأخرى اللازمة للحصول على الأصول. ثم تتبع بعد ذلك الطرق المحاسبية المتعارف عليها للأصول فى نهاية كل فترة محاسبية. وتنخفض القيمة المحاسبية للأصول مع الوقت بسبب الإهلاك Depreciation . وتختلف طرق حساب قيمة الإهلاك باختلاف الأصول والقاعدة المحاسبية المطبقة. ويجب أن نأخذ فى الاعتبار عنصر الاستقرار لنضمن صحة Validity البيانات المحاسبية .كما يجب أن نأخذ فى الاعتبار أيضاً الزيادة فى قيمة

الأصول المشتراة بالعملة الأجنبية. وطبقاً للقانون المصري تؤخذ التغييرات فى قيمة العملة الأجنبية فى الحسبان فقط عندما يكون التغيير بسبب قرارات سيادية State's Decisions وليس من خلال التذبذب في قيمة العملة طبقاً لظروف العرض والطلب .

وليس هناك إهلاك بالنسبة للأراضى إذ يجب تقييم الأرض بتكاليفها التاريخية. فإذا كانت أرض فضاء وجب تقييمها على أساس قيمتها السوقية. وإذا كانت الأرض مستخدمة كمبني يستعمل داخل الشركة أو مؤجر لآخرين وجب تغيير القيمة تبعاً لذلك .

وفى حالة تقييم الأصول القابلة للتداول Negotiable Assets ذات الدوران السريع Quick Circulation يتم تقييم الأصول طبقاً للتكاليف أو القيمة السوقية أيهما أقل (مستخدمين سياسة الحذر Caution Policy فى المحاسبة) ويختلف هذا أحياناً طبقاً لوجود أسواق مستقرة لبعض هذه الأصول ويمكن تقييم الأصول القابلة للتداول بصافى قيمة البيع والذى يزيد أو ينقص عن التكاليف آخذين فى الاعتبار الربح الذي سيتحقق . يحدث هذا عندما تكون الشركة متاجرة فى الأصول المالية القابلة للتداول مثل الأوراق المالية Securities والسلع مثل النحاس والقمح والسكر وتكون مسجلة فى بورصة مستقرة نشطة وحيث يمكن البيع والشراء فى أى وقت وينتج عنه ربح . وفى هذه الحالة يمكن اقتطاع الخسائر من قيمة الأسهم المتداولة فعلاً بدلاً من خصمها من حساب التخصيص Appropriation Account الذى يسمح بالخصم من الدخل لمواجهة الخسائر التى يمكن تحديد قيمتها Identifiable Losses .

### ٩-٢-٢ طريقة التقييم الاقتصادي

يعتمد التقييم الاقتصادى على تقرير القيمة الحقيقية للأصول . وهناك مدخلان Approaches لتقدير هذه القيمة يعتمد أحدهما علي القيمة السوقية بينما يعتمد الآخر على الدخل المتوقع في المستقبل [١] .

وبما أن التقييم الاقتصادى يبحث عن القيمة الحقيقية بهدف تبادل الخدمات والممتلكات فإن القيمة الاقتصادية يمكن أن تعتمد على تكاليف الفرصة البديلة Cost of the Alternative

---

(١) (يناقش القسم ٩ ـ ٥ ملخصاً للطرق العديدة التى يمكن استخدامها).

Chance كأساس رئيسى لتحديد القيمة وعليه فهناك طرائق عديدة للتقييم الاقتصادي يمكن تطبيقها بحسب الغرض من تقييم الأصل أو الشركة . من بين هذه الطرائق الفرصة البديلة العامة والتى تتسم بتأثرها بالمناخ العام للاستثمار فى الدولة . ومن ناحية أخرى تعتمد تكاليف الفرصة البديلة الخاصة على الظروف الخاصة بالمستثمر فى حالة شرائه أصلاً نادراً كسيارة أو لوحة قديمة . فالقيمة الاستبدالية فى هذه الحالة لا نظير لها لأن الأصل ليس له بديل . فتعتمد قيمة الأصل على ندرته وعلى رغبة المشترى فى الحصول عليه وعلى قدرته المالية وعلى رغبة البائع فى الاحتفاظ به .

هناك طرائق عديدة تعتمد على توقع الدخل إحداها هى القيمة الجارية للدخل المتوقع المتولد عن امتلاك الأصول . وهناك طريقة أخرى هى القيمة الجارية لتوزيعات الشركة باستخدام معدل الفائدة السائد كمعامل خصم Discount Coefficient . ويختلف معامل الخصم تبعاً للفرصة على مستوى المخاطرة فى الصناعة ذات الصلة ( مخاطر العمل) . كما يختلف تبعاً للتوازن فى مصادر المال واستغلالها فى الشركة موضوع التقييم وسلامة الهيكل المالي للشركة ( المخاطر المالية ) .

### ٩-٢-٣ العوامل التي تؤثر على التقييم

وتعتمد قيمة الأصول والشركات بصفة عامة على عوامل كثيرة من أهمها :

- سهولة تحويل الأصول أو الشركة إلى أصول نقدية مرة ثانية وهنا يكون سعر الفائدة أساس خصم القيمة المتوقعة للدخل المقدر المتوقع لكى نصل إلى القيمة الحالية للأصل. والأمر أسهل بالنسبة للأصول المودعة لدى البنوك . فالقيمة تعتمد على مدة الوديعة وعلى سلامة المركز المالى للبنك . أما بالنسبة للشركات فمن الضروري أن نصنفها طبقاً لقبول سوق الأسهم لأسهمها وترتيبها Ranking كأوراق مالية من الدرجة الأولى أو غيرها مع زيادة بسيطة على هامش سعر الفائدة Spread مقابل تكاليف التصفية وتداول الأوراق المالية.
- التدفقات النقدية المتوقعة من الاستثمار فى هذا الأصل أو هذه الشركة خلال فترة زمنية مستقبلية : يتم تقدير التدفقات النقدية من خلال دراسة جدوي عن نوع الاستثمار المعين

طبقاً للقواعد المتعارف عليها . ويستخدم تحليل الحساسية Sensitivity Analysis للدخل والتكاليف ويستخدم تحليل الاحتمالات Probability Analysis في ظروف عدم اليقين Uncertainty فيما يتعلق بالتفاؤل أو التشاؤم المتصل بعالم الأعمال بصفة عامة ونوع الأعمال (الصناعة ) التى ينتمى إليها الأصل والشركة بصفة خاصة. كما يؤخذ الموقف الضريبى أيضاً فى الاعتبار .

- وقد تفاوتت بعض طرائق التقييم وتفضيل الاستثمارات بين التدفقات النقدية المتوقعة وسرعة تحويل الأصل أو الشركة إلى نقدية بحيث يجمع بين العاملين المذكورين بأعلى مثل طريقة الأخذ بالتدفقات النقدية المخصومة بنكياً Bank - discounted لمدة زمنية معينة .
- مدى حاجة الأصل أو الشركة للاستثمار الإضافى فى رأس المال العامل أو لاستغلال الطاقة الإنتاجية أو التكنولوجية للأصل أو الشركة يؤثر أيضاً فى التقييم. ولهذا يمكن زيادة قيمة الأصل أو الشركة عن طريق الاستثمارات الإضافية للمستثمرين الجدد فى التنمية. ويمكن أن يكون هذا الإسهام Contribution الإضافى مالياً أو فنياً أو تكنولوجياً. ويمكن التفاوض بشأن السعر النهائى حتى يتم الوصول إلى قيمة وشروط تعاقد عادلة.
- كما يؤثر معدل التضخم أيضاً فى قيمة الأصول والشركات. ويجب أن نأخذ فى الاعتبار الزيادة المتوقعة فى القيمة الرأسمالية لأصول الشركة أو الأوراق المالية عند تقدير القيمة المتوقعة من المزايا فى المستقبل والناتجة عن حيازة Acquisition هذا الأصل فى شكل مادى أو فى شكل أوراق مالية .
- إن قيمة الأصل بهدف التصفية هو أحد العوامل الأخرى التى يجب أخذها فى الاعتبار عند تقييم الأصول أو الشركات خاصة عندما يتضمن الغرض الرئيسى من الشراء تصفية النشاط أو استخدام الأصل لأغراض غير أغراضه الأصلية. وفى هذه الحالة لا تؤخذ التدفقات النقدية المتوقعة فى الحسبان إلا اذا كان الهدف هو تصفية الأصل بعد مرور بعض الوقت من تاريخ إعادة التقييم.

- كما أن من بين العوامل الأخرى التى تؤثر فى تحديد السعر فى بعض الحالات عوامل بيئية وقانونية وسلوكية. وتختلف هذه العوامل باختلاف الظروف العامة والخاصة المحيطة بكل أصل أو شركة موضوع التقييم مثل وجود التزامات معينة على الأصل أو الشركة والتى قد تكون مادية أو بشرية أو حتى نفسية .

## ٩-٣ المعلومات اللازمة لتقييم الأصول والشركات

بصرف النظر عن كفاءة طرائق التحليل المستخدمة للوصول إلى قيمة مشروع ما أو تقدمها فإن القيمة لن تكون دقيقة إلا إذا كانت البيانات التى يقوم عليها التقييم كافية ودقيقة . إذ يلزم توافر مجموعتين من البيانات لتقييم الأصول والشركات إحداهما المعلومات الداخلية المستقاة من المشروع نفسه والأخرى المعلومات الخارجية التى تتعلق ببيئة العمل المحيطة .

وتبدأ عملية التقييم بمراجعة البيانات المحاسبية التى تقدمها الشركة للأطراف البائعة والمشترية للمشروع. ونؤكد أن البيانات المحاسبية ليست كافية لعمل التقييم . فمن الضروري جداً جمع بيانات داخلية أخرى عن الشركة مثل الإنتاج والنظام المطبق والتنظيم القائم Existing Organization . ومن المهم أيضاً جمع المعلومات عن حالة العاملين ومستوي مهاراتهم ومدى ولائهم للشركة ولإدارتها المالية ووضعهم الأخلاقى وقدرتهم على التغير ومدى قبولهم للخطط المستقبلية التى ستضعها الإدارة المتوقعة . كما يجب أيضاً جمع بيانات خارجية عن الشركة مثل نصيب الشركة فى السوق الحالية وعلاقتها بالموردين والمستهلكين والنقابات والأجهزة المحلية والمركزية للحكومة والمجتمع بصفة عامة . ويقدم ميلز Miles قائمة بالمعلومات المطلوبة لتقييم أى مشروع (ميلز ، ١٩٨٤) ويتضمن كشف المعلومات الداخلية معلومات دقيقة عن تنظيم المؤسسة وشكلها القانوني وشركائها وأسهمها. كما يتضمن أيضا معلومات عن تسويق المزيج السلعى Product Mix والأسواق الرئيسية وحجم المبيعات ونصيب الشركة فى السوق وإمكانات النمو والعملاء والتقسيم الجغرافى للمبيعات ، وجهود الترويج Promotion وأبحاث السوق ومعلومات عن الموزعين .

كما أن المعلومات المالية فى منتهى الأهمية . فيجب جمع المعلومات عن الموقف المالى للمؤسسة ومبيعاتها وإيراداتها Earnings وأرباحها وقوائمها المالية الموجودة ودقتها والنقدية

وأى أصول جارية أخرى Current Assets والمطالبات القائمة Existing Claims وتنبوءات عن الأداء المستقبلى للشركة . كما يجب توافر البيانات عن النواحي الفنية والتسهيلات المادية Physical Facilities وكم منها ملك للشركة أو مؤجر وما شروط الإيجار فى هذه الحالة . ويجب تقييم هذه التسهيلات المادية لمعرفة قيمتها الحالية سواء كانت عقاراً Real Estate أو ماكينات أو معدات . كما يجب أيضا الحصول على معلومات عن الإدارة والعاملين. وهناك أمثلة للمعلومات اللازمة كالخرائط التنظيمية Organization Chart واتجاهات الإدارة (وخاصة هؤلاء المتوقع بقاؤهم في الشركة) وإمكانيات العاملين والخبرة والمؤهلات وهيكل أجور العاملين والمزايا الخاصة .

كما يجب أيضاً جمع معلومات عامة عن المشروع . متى بدأت الشركة، ومن مالكها الحالى ورأسمالها وعملاؤها الرئيسيون والموردون والمنافسون والبنوك والموظفون وإنجازات الشركة البارزة ، باختصار كل شيء عن الشركة. ثم يتم إجراء مقارنات ضرورية واستخدام الطرائق العلمية والأدوات الإحصائية لتشغيل Process هذه البيانات للحصول على معلومات لازمة لتقييم الأصول والشركات .

والمعلومات الخارجية اللازمة هى بصفة عامة معلومات عن البيئة التى يعمل فيها المشروع. ويكتسب هذا النوع من المعلومات أهمية خاصة عندما تستخدم لجنة التقييم تقنيات قائمة على أساس المزايا أو الكسب فى المستقبل . وتشمل معلومات عن الصناعة التى يعمل فيها المشروع بما فيها دلائل مستقبل الصناعة ومعلومات عن الشركات الأخرى التى تعمل فى نفس الصناعة . فإذا كانت أى من الشركات الأخرى فى نفس الصناعة قد بيعت وجب دراسة المعلومات حول عملية البيع هذه. وتكتسب هذه المعلومات أهمية أكبر فى حالة تقيم أصل ضخم أو مشروع عام كبير ويمكن أن يكون فندقا تمتلكه شركة فنادق أو مصنعاً متكاملاً تملكه شركة قابضة لها مصانع عديدة أو فرع كبير لبنك كبير.

وفى جميع الحالات تنشأ الحاجة إلى المعلومات الدقيقة عن كل وجه من أوجه المشروع والصناعة التى يعمل فيها. ويجب فحص المعلومات المجمعة وتحليلها وعرضها فى شكل ملائم مركز دون إغفال أى عنصر.

ويجب أن تكون البيانات صحيحة وضرورية وواضحة لتشجيع المؤسسات المالية ومؤسسات ضمان الاستثمار على الاشتراك فى عمليات نقل الملكية وضمانها وتمويلها .

ويتم جمع المعلومات اللازمة لتقييم الأصول والشركات العامة فى مصر عادة بواسطة فريق عمل متكامل يضم المحاسب الإدارى Administrative Accountant ورجل البنوك والخبير الفنى والمراجع وخبراء السوق وآخرين يقومون بجمع البيانات ودراستها وتحليلها بعد تشغيلها ثم يقدم فريق العمل المعلومات اللازمة لعملية التقييم سواء جاءت من داخل الشركة أو من خارجها وسواء اعتمدت على بيانات من الماضى أو من تنبوءات المستقبل Future Forecasting . ويجب أن تقدم المعلومات فى شكل مناسب طبقاً للغرض من التقييم. ويوصى رجال الاقتصاد بالحذر حتى لا يحدث ضرر لمصالح الشركة أو وضعها التنافسى نتيجة جمع أو إعداد مثل هذه المعلومات. وسواء كان المحلل ممارساً مستقلا أو كان يعمل لدى الشركة البائعة أو الشركة المشترية أو فى بنك أو مؤسسة استثمارية أو كان محاسباً حكومياً فى الجهاز المركزى للمحاسبات فيجب عليه وضع هذا المبدأ نصب عينيه حتى يتعاون معه ممثلو الشركة (هندى Hindy، ١٩٩٧) .

إلا أن هذه المرحلة تحاط بالمتاعب فى كثير من حالات تقييم المشروع العام . والسبب الرئيسى لذلك هو أن المعلومات الداخلية لا تعكس الموقف المالى الحقيقى للشركة فى كثير من الحالات. ويمكن أن يرجع هذا إلى الدعم المقنع Disguised Subsidies والديون المعدومة Bad Debts التى تظهر فى الجانب الدائن من الميزانية أو حتى الدعم الذى سيتوقف عند تحويل المشروع إلى القطاع الخاص. وهناك مشكلة أخرى هى أن المؤسسات العامة فى مصر تقيم حساباتها على أساس نقدى . وعليه يلزم إجراء كثير من التعديلات قبل التقييم .

كما أن المعلومات الخارجية اللازمة للتقييم صعبة أيضاً فى كثير من الحالات. ويجب الأخذ فى الحسبان عوامل كثيرة متداخلة Inter-related ومن المستحيل تقريبًا التنبؤ باتجاهات السوق فى المستقبل . ومن الصعب أيضاً التنبؤ بأسعار الفائدة فى المستقبل مما يؤثر بطبيعة الحال على التقييم الحالى لأى دخل فى المستقبل.

## ٤-٩ آليـات التسعيـر

وهناك عنصر هام آخر يجب أن يكون واضحاً فى الأذهان عند مناقشة تقييم المشروعات العامة وهو أن الأسعار الناتجة عن طرائق التقييم المختلفة هى فقط خطوط استرشادية يجب أن يضعها كل من البائع والمشترى فى ذهنه عند التفاوض أو عند إتمام عملية البيع. وتلعب آليات التسعير المستخدمة لتنفيذ البيع دوراً هاماً فى تحديد سعر البيع النهائى. وتختلف أكثر الآليات مناسبة فى كل حالة طبقاً للدولة والشركة ونشاطها والظروف المختلفة لكل حالة .

وأكثر الطرائق شيوعاً فى حالة الاكتتاب العام هى طريقة السعر المحدد Fixed Price وطريقة سعر العطاء . وتعنى طريقة السعر المحدد تقدير سعر للشراء قبل عرض وتنفيذ البيع بهذا السعر ثم يرتب– بطريقة تنازلية – عدد الأسهم المباعة لكل طرف متقدم بالتناسب مع إجمالى الطلبات (فويلستيك ، ١٩٨٨) . والميزة الأساسية لاستخدام هذه الطريقة هى أنها تشجع المستثمر الصغير على شراء الأسهم، وهكذا فهى تخدم غرض توسيع قاعدة الملكية. كما أن الحكومة تتحكم تماماً فى السعر ، وتستطيع استخدام تقنيات تقييم عديدة للوصول إلى أكثر الأسعار مناسبة وتعديله طبقاً لكل حالة على حده ، وتعتبر هذه الطريقة مناسبة فى معظم الحالات إلا أنه يؤخذ على هذه الطريقة أنه إذا ارتفع سعر السهم بعد البيع مباشرة قد تتهم الحكومة بأنها باعت بأقل مما ينبغى. وأيضاً إذا هبط السعر قد تتهم الحكومة بالمبالغة فى تسعير السهم . ومع ذلك فهذه الطريقة تسمح بأن يحقق المستثمرون مكاسب رأسمالية وهذا بدوره من شأنه أن يشجع الاستثمارات فى الأسهم وينشط سوق الأسهم.

أما عن طريقة سعر العطاء فسعر التنفيذ هو السعر الذى يمثل التوازن بين العطاءات المقدمة بأسعار مختلفة وعدد الأسهم المتاحة. فكل هؤلاء الذين قدموا أسعاراً فوق السعر الذى يوصف بـ Striking سيأخذون أسهماً بهذا السعر بينما لن يأخذ الآخرون شيئاً.

وعلى الرغم من أن هذه الطريقة تحمى الدولة من النقد غير المبرر وتضمن للسهم أعلى سعر ممكن فى إطار ظروف السوق فهى ليست طريقة مناسبة إذا كان المطلوب توسيع قاعدة ملكية الأسهم ( إذ تنطوى على مجازفة كبيرة لصغار المستثمرين ) . كما أنها لا تسمح

بالحوافز الخاصة مثل الخصومات لتشجيع الشراء بواسطة الموظفين. وهذه الطريقة تكون مناسبة عند ما يكون المشروع متفرداً Unique مما يسبب صعوبة فى تسعيره .

إن الطريقة المصرية لتسعير عرض الشراء هى أقرب إلى الجمع بين الطريقتين مع الميل نحو طريقة السعر المحدد. فيوضع أولاً سعر محدد ثم يسمح لسعر السهم بالتذبذب فى حدود ٥% بالزيادة أو النقصان طبقاً لقوى العرض والطلب بالسوق. وسعر التنفيذ يكون هو السعر الذى يلتقى عنده أكبر عدد من الأسهم المطلوبة والمعروضة. وتتمتع هذه الطريقة بميزات نظام السعر المحدد إلا أنها تسمح ببعض تأثيرات السوق .

تتراوح آليات التسعير المستخدمة فى عمليات البيع الخاصة سواء للأسهم أو الأصول أساساً بين المزادات والعطاءات المتنافسة (فيولستيك ، ١٩٨٨) وكلا الطريقتين تهدف إلى تحديد الوحدة بالقيمة السوقية الحالية . وتضع الحكومة عادة حداً أدنى للسعر Floor Price قبل الإعلان عن العطاءات معتبرة إياه سعراً تأشيرياً يجب ألا يستقروا على سعر أقل منه . وبعد تلقى العطاءات تباع الوحدة لمن يدفع أكثر. وقد طُبقت الطريقتان فى مصر بالتناوب .

## ٩-٥ طرق التقييم المختلفة

سواء كان التقييم بهدف تحديد قيمة الأسهم للاكتتاب العام أو بهدف بيع الوحدة إلى مستثمر رئيسى يجب الوصول إلى قيمة عادلة يوافق عليها المشترى والبائع. وعادة ما يستخدم كلا الطرفين طرائق متعددة للتقييم للوصول إلى القيمة الحقيقية للمشروع . ويمكن استخدام هذه الطرائق منفصلة أو مجتمعة ويمكن استخدام معظم هذه الطرائق كقيم مرجعية يعدل السعر النهائى طبقاً لها أو كأدوات للتفاوض فقط. إن استخدام طرائق متعددة للتقييم لا يزيد من دقة السعر النهائى فقط بل أيضاً ينعكس إيجابياً على الحماس لإتمام صفقات مختلفة بدلاً من البطء خوفاً من التعرض للانتقاد فى المستقبل بسبب تسعير المشروعات العامة بأكثر أو أقل مما ينبغى . ويقدم هذا القسم تقريراً موجزاً عن بعض الطرائق المستخدمة ومدى تطبيقها فى السياق المصرى EgyptianContext .

هناك مدخلان رئيسيان فى التقييم يعتمد أحدهما على توقع الدخل أو التدفقات النقدية بينما يعتمد الآخر على تقييم الأصول .

تفترض الطرائق القائمة على الدخل أن المشترى ، عندما يقوم بعملية شراء ، فإنه يشترى مكاسب مستقبلية وعليه فهو مستعد أن يدفع الحد الأقصي للقيمة الحالية لهذا العائد المستقبلى (طريقة مضاعف السعر / المكسب P/E Multiple) وتفترض بعض الطرائق أن على المستثمر أن يسدد قرضا أخذ من أجل عملية الشراء عن طريق التدفقات النقدية المتوقعة (طريقة القدرة على الدفع Ability to - pay Method) . وتفترض طرائق أخرى أن عملية الشراء تتم على فترة زمنية طويلة بينما تفترض طرائق أخرى أن المشترى يستحوذ على الشيء موضوع الشراء مؤقتا فقط (طريقة التدفقات النقدية المخصومة Flow Method Discounted Cash ) .

وعادة ما تركز الطرائق القائمة على تقييم الأصل على القيمة الحقيقية للأصول. وهذه يمكن أن تكون القيمة التاريخية الصافية (فى الطريقة المحاسبية) أو قيم السوق الحقيقية التى يمكن أن تشمل أصولاً ملموسة أو أصولاً غير ملموسة (طريقة الدخل الفائض Excess Earning Method) .

ويقدم القسم التالى ملخصاً لطرائق التقييم الأكثر شيوعاً . ( هورن Horn ، ١٩٩٠، سميث Smith ١٩٨٨ ،، ستيوارت، Stewaret ١٩٩١) ومتى تستخدم فى العادة .

### ٩-٥-١ طريقة القدرة على الدفع

يجب استخدام هذه الطريقة بواسطة البائع والمشترى كأداة تأشيرية للتقييم Indicative Valuation Tool فى عمليات البيع الخاصة لمستثمر رئيسى. والفكرة وراءها هى أن السعر الصحيح لشراء شركة هو السعر الذى يوفر للمشترين القدرة على الدفع مقابل الشركة المشتراة من صافى التدفقات النقدية للشركة عبر فترة معقولة من الزمن. كما يجب أن يسمح هذا السعر بحماية نقدية Cash Cushion تمثل هامشاً للأمان. والمشترى يحسب هذا السعر ليتأكد من أن الشركة المشتراة يمكن أن تدفع لنفسها وخاصة إذا كان مقترضاً سعر الشراء. ومن ناحية أخرى يستخدم البائع هذا السعر ليعرف أقصى سعر يمكن أن تدعمه التدفقات النقدية للشركة مفترضاً أن تغطى التدفقات النقدية للشركة الدين الذى يحصل عليه المشترى ليحوز ملكية الشركة .

وفى هذه الطريقة يكون الهدف الرئيسى هو حساب سعر الشراء الذى يستطيع المشترى أن يدفعه بافتراض أنه سيقوم بسداد ديونه من التدفقات النقدية التى سيحصل عليها .

وضع تصوراً صافى التدفقات النقدية عبر ٨ إلى ١٠ سنوات ثم حساب متوسط التدفقات النقدية وبعد ذلك خصم متوسط النفقات الرأسمالية السنوية المتوقعة حتى يتم استخلاص الناتج وهو متوسط التدفقات النقدية المتاحة لخدمة الدين ومن ثم تحديد حجم القرض الذى يستطيع المشترى أن يأخذه ليشترى الشركة إذا كان لديه المبلغ السابق ليدفعه . وبافتراض أن قيمة القرض ستكون من ٨٠ إلى ٩٠% من سعر شراء الشركة يتم سعر الشراء .

وهذه الطريقة يمكن استخدامها كمؤشر فقط ، فهى تفترض أن المشترى سيقترض مبلغاً معيناً لكى يشترى الشركة . وهى تعتمد أيضاً على التنبؤ بكم سيكون سعر الشركة لكى يقدر قيمة القرض .

## ٩-٥-٢ طريقة التدفقات النقدية المخصومة

تستخدم طريقة التدفقات النقدية المخصومة أساساً عندما ينوى المشترى الاحتفاظ بالشركة لعدد محدود من السنين ثم بيعها . كما أنها طريقة مناسبة للممتلكات ذات المخاطر الكبيرة ( High- Risk Acquistions ) . وأيضاً عندما يكون تمويل الشراء عن طريق دين كبير يتجاوز المبالغ النقدية المستثمرة فى الصفقة (عمليات الشراء ذات القيمة الكبيرة التى تمول عن طريق البنوك Highly Leveraged Buyouts) .

وتستطيع لجنة البيع فى حالة البيع لمستثمر رئيسى أن تحسب التدفقات النقدية المخصومة وهذا أيضاً يعطى للشركة قيمة تأشيرية . ويستطيع المشترى أيضا أن يستخدم هذه الطريقة إذا لم يكن ينوى الاحتفاظ بالوحدة المشتراة لمدة طويلة .

وتهدف هذه الطريقة إلى تحديد القيمة الحالية للتدفقات النقدية المتوقعة للشركة بالإضافة إلى القيمة الصافية بعد فترة معينة من الزمن ولتكن ١٠ سنوات مثلاً . فيوضع تصوراً للتدفقات النقدية السنوية لكل سنة فى الفترة التى ستكون فيها الشركة فى حيازة المشترى ثم تخصم الضرائب والنفقات الرأسمالية وخدمة الديون (مدفوعات القرض ) المتوقعة فى كل سنة ثم تحسب القيمة الحالية للمبلغ المتبقى عن كل سنة . و بعد ذلك تضاف القيمة الحالية

المختلفة لتلك السنين (إجمالى القيمة الحالية ) . وتضاف أصول الشركة Corporate Assets التى يتوقع أن تبقى فى نهاية المدة بكاملها إلى إجمالى القيمة الحالية ثم تطرح الالتزامات المتوقعة أن تبقى فى نهاية المدة ، ويمكن حساب هذه الطريقة على شكل جدول Liabililties زمنى يبين أرقام كل سنة .

## ٩-٥-٣ طريقة رسملة تيار الدخل

تستخدم هذه الطريقة عندما تحقق الشركة دخلاً بعد خصم الضرائب يكون كبيراً بحيث يسمح بقيمة «شهرة المحل» Goodwill .فقيمة شهرة المحل تزيد من قيمة الشركة عن القيمة الحقيقية للأصول الملموسة .

كما تعتمد هذه الطريقة أيضاً على تصور الدخل المتوقع . ويمكن استخدامها فى حالات تكون الشركة قد كونت اسماً هو أيضاً له قيمة . وتقوم هذه الطريقة على إعداد قائمة دخل معدل Adjusted Income Statement لتبين الأداء المحتمل للشركة فى الـ١٢ شهر القادمة ثم تقسيم صافي دخل التشغيل على عامل Factor يعادل ما يتوقعه المستثمر من أى استثمار آخر له نفس درجة المخاطر وبعد ذلك يتم خصم أى التزامات يفترضها المستثمر فى العملية لنصل إلى قيمة الشركة .

## ٩-٥-٤ طريقة فائض الدخل

هذه الطريقة هى أكثر الطرق استخداماً لتقييم أى مشروع رابح . وهى تفترض أن المشروع سيباع على أنه مشروع مستمر وسوف يظل يعمل بعد البيع . ويمكن استخدامها فى تقييم الشركات الرابحة المعروضة للبيع على مستثمرين رئيسيين وخاصة تلك المشروعات التى لها اسم تجاري معروف Well – known Brand Name .

وتفترض هذه الطريقة أن الشركة تساوي القيمة السوقية لأصولها الملموسة بالإضافة إلى مبلغاً إضافياً مقابل الشهرة إذا كان الدخل كبيراً بما فيه الكفاية وخطوات هذه الطريقة هى إعداد قائمة بالدخل المعدل وتحديد إجمالى القيمة السوقية لكل الأصول العاملة الملموسة .

ويتم هذا عن طريق إعداد تقييم ( يمكن أن يكون مهنياً Professional ) لجميع الأصول التى تملكها الشركة ( الأرض والمبانى والمخزون Inventory والأثاث والتجهيزات الثابتة

والماكينات والمعدات والمركبات وأى أصل آخر تتضمنه عملية البيع ) ثم يحدد رأس المال العامل الإضافى اللازم .

- يحدد بعد ذلك تكاليف تمويل شراء الأصول واقتراض رأس المال العامل الإضافى .
- يضرب سعر الفائدة فى ناتج الخطوة السابقة لتحصل على التكاليف السنوية للتمويل .
- طرح تكاليف التمويل من صافي دخل التشغيل قبل الضرائب للوصول إلى فائض الدخل Excess Earnings .
- تتم بعد ذلك قسمة فائض الدخل على معدل الرسملة الذى يعكس مخاطر الاستثمار والنتيجة هى قيمة فائض الدخل .
- جمع القيمة الإجمالية للأصل على قيمة فائض الدخل فيكون الناتج هو القيمة الإجمالية للمشروع .
- اذا كان على المشترى أن يتحمل أية التزامات فيجب خصمها من القيمة النهائية .

### ٩-٥-٥ طريقة القيمة الاقتصادية للأصول

فى كثير من الحالات لا يمكن استخدام التقييم طبقاً للطرائق القائمة على الدخل . وهذا هو الحال عادة عندما تكون المبيعات والإيرادات قد تدهورت بانتظام أو إذا كان المشروع يحقق خسائر فعلية . فيصبح من المناسب فى هذه الحالة أن نبنى التقييم على قيمة الأصول مطروحاً منها الالتزامات. وأحيانا يكون من الأفضل تفتيت المشروع وبيعه كأصول منفردة . ويمكن تطبيق هذه الطريقة على حالات المشروعات العامة التى تخسر أكثر من غيرها أو على الحالات التى يتم تجهيزها للتصفية .

وفى طريقة القيمة الاقتصادية تباع الأصول طبقًا لقيمتها السوقية أو قيمة التصفية. وتحدد القيمة السوقية لكل أصل منفرد عن طريق تقييم مستقل ثم تجمع القيم . ولا تستخدم قيمة الإحلال Replacement Value فى هذه الحالة. فإذا كانت هناك قيمة لأى أصل غير ملموس له سوق لإعادة البيع Market Resale فتضاف ايضاً .

## ٩-٥-٦ طريقة المبيعات المقارنة Comparable Sales Method

طريقة المبيعات المقارنة هى أكثر الطرق استخداماً فى المشروعات العامة حيث تتاح البيانات التفصيلية الكافية عن صفقة بيع حديثة لمشروعات عامة مماثلة . وتقوم هذه الطريقة على مقارنة الشركة موضوع التقييم بشركات مماثلة بيعت حديثاً . والمشكلة فى استخدام هذه الطريقة فى المشروعات العامة هى عدم وجود مبيعات سابقة كثيرة في بعض الحالات . وأيضاً قد تكون كل حالة منفردة مختلفة جداً عن الأخرى . لكن هذه الطريقة تقدم ذخيرة قيمة فى المفاوضات حول السعر .

وتعتمد هذه الطريقة على دراسة مبيعات شركات يمكن مقارنتها وتحليلها . ثم يعدل سعر البيع ليعكس ماذا يمكن أن يكون عليه السعر إذا كانت الشركات متشابهة فى جميع الأوجه المهمة مع الشركة موضوع التقييم .

## ٩-٥-٧ طريقة نسبة السعر إلى الإيرادات ( مضاعف /طريقة الإيرادات )

طريقة السعر / الإيرادات Price/Earnings) هى أكثر الطرق مناسبة وأكثرها استخداماً لتقييم أسهم المشروعات العامة . وتعتمد أساساً على استخدام مضاعف موضوع على أساس تحليل السوق بالنسبة للمشروعات المشابهة . وتمثل نسبة السعر / الإيرادات كم يكون المستثمر مستعداً لدفعه مقابل أسهم الشركة مقارنة بإيراداتها عن السهم .

والخطوة الأولى في تطبيق هذه الطريقة هى إيجاد نسبة السعر / الإيرادات . ويمكن أن تكون هذه النسبة فى صناعة معينة أو فى السوق ككل . وتحسب نسبة السعر / الإيرادات للشركات المنفردة أولاً عن طريق قسمة القيمة السوقية الجارية للأسهم على الإيرادات بعد الضرائب عن السهم عن الشركة فى نفس اليوم . ويتكرر هذا الإجراء بالنسبة للمشروعات المشابهة أو المشروعات الموجودة فى نفس القطاع Sector . ثم تحدد قيمة المتوسط لنسبة السعر / الإيرادات لهذا القطاع . ويمكن حساب متوسط آخر للسوق ككل اذا كانت هناك رغبة في ذلك . ولكى نحصل علي سعر السهم لشركة ما فإننا نضرب قيمة السعر / الإيرادات فى هذه الصناعة أو القطاع فى إيراد السهم الواحد لهذه الشركة . ونحصل على إيراد سهم

الشركة بقسمة إجمالى الأرباح بعد الضرائب على عدد الأسهم . وعندما يقل مضاعف السعر/ الإيرادات يقل سعر السهم وعندما يرتفع يرتفع سعر السهم . ونقدم فيما يلى صيغة نافعة توضح هذه العلاقة (ستيوارت،١٩٩١ ــ Stewart ) .

## مثال توضيحي

نفرض أن ربح شركة ما كان ١٠,٠٠٠ جنيهاً مصرياً وعدد الأسهم ١٠٠٠

يمكن حساب إيراد السهم الواحد ١٠,٠٠٠ ÷ ١٠٠٠ =١٠ جنيهاً

وإذا كان السعر السوقي للسهم ١٠٠ جنيه

فان نسبة السعر / الإيرادات للشركة هو ١٠٠ / ١٠ = ١٠

وهذا يعنى أن المستثمر مستعد لدفع ١٠ أضعاف قيمة الإيرادات عن السهم الواحد من هذه الإسهم.

ويكرر هذا الإجراء فى كل المشروعات العامة فى نفس القطاع ويحسب متوسط نسبة السعر / الايرادات. ويمكن تعديل هذه النسبة طبقاً لظروف السوق . وتنشر هذه النسبة عادة فى الصحف اليومية كمؤشر من السوق للقطاعات المختلفة وللسوق بصفة عامة .

ويستخدم متوسط السعر / الإيرادات فى الصناعة أو فى السوق لإيجاد القيمة السوقية للسهم باستخدام النموذج فى الصندوق ٩-١ .

**صندوق ٩ ـ ١**

**عرض محاسبى للنموذج**

**قيمة السهم = الإيرادات عن السهم × نسبة السعر / الإيرادات**

**السعر / الإيرادات هو مضاعف الصناعة The Industry Multiple**

### ٩-٥-٨ مدخل تكلفة الاستبدال Replacement Cost Approach

يستخدم هذا المدخل عادة فى التأمين وهدفه الأساسى هو إيجاد البديل للأملاك Property المؤمن عليها . إلا أن بعض الممارسين يستخدمونه لتقييم الأصول والمشروعات المستمرة .

وفى مصر استخدمه استشاريون عديدون لتقدير قيمة فندق شيراتون القاهرة كما هو موضح بدراسة الحالة (انظر الملحق).

وبصفة عامة تقدر تكلفة الإبدال للأصول المنفردة بواسطة مقيّم مؤهل مستقل ويمكن أن تكون تكلفة الإبدال لمشروع بأكمله هى التكلفة الإجمالية لإنشاء هذا الكيان .

إلا أن هذه الطريقة غير مناسبة فى كثير من الحالات (ما عدا بالنسبة لأغراض التأمين) وهدفها هو معرفة تكلفة إقامة مشروع من الصفر حسب أسعار اليوم وبصرف النظر عن حالة الاصول التى تحتاج إلى التقييم الفعلى .وهو أيضاً إجراء ذاتى جداً يعتمد بدرجة كبيرة على قدرة من يستخدمه على التقييم .

## ٩-٥-٩ طريقة القيمة المضافة الاقتصادية The Economic Value - added Method

هناك أداة أخرى يمكن استخدامها فى تقييم الشركات العامة هى طريقة القيمة المضافة الاقتصادية يقترح ستيوارت فى كتابه البحث عن القيمة (ستيورت Stewart ، ١٩٩١) استخدام القيمة الحالية المخصومة لكل القيم المضافة الاقتصادية التى يتوقع أن تحققها الشركة فى المستقبل لتحديد القيمة الحالية للشركة . إن القيمة المضافة هى الدخل المتبقي Residual Income بعد أن تغطى أرباح التشغيل عائداً كاملاً وعادلاً على رأس المال ( مثل تكاليف رأس المال ) . وتحسب بأخذ الفرق بين العائد علي رأس المال وتكلفة رأس المال وضربه فى رأس المال القائم فى بداية السنة ( أو المتوسط خلال السنة أيهما كان مستخدماً فى حساب تكلفة رأس المال ) ويرى المؤلف إن مدخل القيمة المضافة الاقتصادية أداة يمكن استخدامها فى جميع القرارات المالية للإدارة بما فيها التقييم . والميزة الكبرى لهذا المدخل هو أنه يعكس القيمة التى تضيفها الإدارة أو يمكن أن تضيفها إلى رأس المال الذى هو تحت تصرفها. وهو يقدم قاعدة واضحة لمراجعة الأداء بعد قبول مشروع رأس مالى جديد أو بعد تنفيذ مشروع جديد. وهو أفضل من مدخل خصم التدفقات النقدية لأنه يربط بشكل واضح إجراءات التقييم بعيدة النظر ، بالتقييم اللاحق للأداء Subsequent Evaluation of Performance .

وهو مدخل – طبقاً للمؤلف – أفضل من القياسات Measurements القائمة على أساس الإيرادات ، إيرادات السهم الواحد ونمو الإيرادات التى تتناقص عن طريق القيود الدفترية التى لا علاقة لها بالتدفقات النقدية المتكررة .

إن الإجراءات القائمة على أساس ايرادات السهم تقيس أساساً كم الإيرادات . وعلى الرغم من أن نوع الإيرادات ينعكس فى متوسط السعر / الإيرادات إلى حد ما إلا أن الدقة هنا تصبح موضع شك. ويرجع هذا أساساً إلى أن متوسط السعر / الإيردات يعتمد على متغيرات تتغير باستمرار مما يجعل من المستحيل رقابة وتعديل قيمتها مع كل متغير (ستيورت Stewart، ١٩٩١) .

### ٩-٥-١٠ طرائق أخرى

توجد طرائق كثيرة أخري لتقييم الشركات والأسهم . والطرائق المذكورة فى هذا القسم هى مجرد أمثلة تمثل أكثر الطرائق استخداماً. ومن بين الطرائق الأخرى المستخدمة ، ونسبة السعر/لتدفقات النقدية ونسبة السعر/ المبيعات والسعر / الأسهم العادية Price \ Common Equity ( يشار إليها أيضاً بأنها نسبة السوق/ الدفاتر) .وتعتمد هذه الطرائق أساساً على استخراج متغيرات معينة تعكس الصناعة التى يعمل فيها المشروع والسوق بصفة عامة .ثم يحاول فريق التقييم بعد ذلك أن يعدل أرقامة طبقا لظروف كل حالة (سمث Smith، ١٩٩٨) .

## ٩-٦ العوامل التي تؤثر فى تقييم الأسهم

هناك عوامل كثيرة قد تؤثر على تقييم المشروعات العامة أو أصولها . وتتعلق بعض هذه العوامل بالمستثمرين بينما يتعلق البعض الآخر بالشركة والسوق المحيطة بصفة عامة .

وهدف الشركة هو تعظيم ربحية السهم . والمحددات Determinates الرئيسية التى يجب أخذها فى الاعتبار عندما نفعل ذلك هى المكاسب المستقبلية الممكنة والوقت والقيمة المتغيرة للنقود والمخاطر المحتملة . وهناك عنصر آخر ينبغى أخذه فى الاعتبار هو أن هناك حداً للقيمة السوقية للأسهم لا يمكن بيع الأسهم بأكثر منها . وتوافر الموارد المالية والرغبة في الشراء هما محددان رئيسيان بالنسبة للمشترين. وهناك عنصر آخر يؤثر فى التقييم هو سجل أرباح الشركة والمدى الذى يرى المستثمرون أنهم يمكن أن يصلوا إليه فى تحسين أداء

الشركة وربحيتها . كما أن المبالغ اللازمة للاستثمار الإضافى لتطوير الشركة أو لإعادة هيكلتها لها أهميتها .

كذلك فإن أهداف الحكومة تؤثر أيضاً على التسعير. فقد تؤدى إلى أنواع متعددة من الخصم ومن التخفيضات فى الأسعار خدمة لغرض ما. فعلى سبيل المثال يمكن أن يؤدى هدف الحكومة فى توسيع الملكية أو شراء الشركة عن طريق موظفيها Employee Buy-outs إلى تخفيض كبير فى الأسعار. وفى بعض الحالات قامت الحكومة بتوزيع أسهم لأهداف سياسية أو اجتماعية.

كما أن اختيار تقنية الخصخصة يؤثر أيضاً على القيمة والسعر. إن الطرح العام للأسهم Public Floatation قد يعطى سعراً أفضل من البيع الخاص، ولكن قد يفضل البيع الخاص بسبب الظروف الخاصة بالشركة . وفى حالة أخرى يمكن تخفيض أسعار الطرح العام للأسهم لضمان بيع الكمية كلها.

وهناك محدد آخر للسعر يتمثل فى البيئة العامة للصناعة ، فإذا كان السوق نشطا ارتفعت الأسعار وإذا كانت الشركة تمر بفترة ركود Recession Period فإن الأسعار تميل إلى الانخفاض. وأخيراً فإن القيمة السوقية الفعلية للأصل هى المحور الرئيسى للسعر. وتزيد قيمة الأصول فى بعض الحالات بسبب التغير فى قيمة النقود. وفى حالات أخرى تكون قيمتها السوقية الحقيقية أقل كثيراً مما دفع لامتلاكها. إن السوق الفعلى هو الذى يحدد السعر النهائى.

### ٩-٦-١ متغيرات أحدثتها الخصخصة

بما أن الخصخصة قد أحدثت– فى كثير من الحالات – تغييرات فى الشكل القانونى وفى ملكية المشروعات العامة فقد أدت إلى الاهتمام المتزايد بالتقييم. وبصرف النظر عما إذا كانت الوحدة المطلوب تحويلها إلى الملكية الخاصة ستصفى أو ستباع كمشروع مستمرٍ أو سيتم طرح جزء من أسهمها أو كل الأسهم فى سوق الأسهم فإن البائع والمشترى كليهما فى حاجة دائمة لإجراء عملية التقييم .

كما أن المتوقع أن تسبب الخصخصة تغييراً جذرياً فى أهداف المشروعات العامة وممارساتها . وسيصاحب هذا التغيير بالتأكيد تغيير فى مدخل الإدارة إلى قضايا كثيرة بما فيها التقييم .

إن الخصخصة وإصدار أسهم جديدة سيؤثران بالقطع فى كثير من ممارسات الشركة وسيتأثران بها . ففى ظل خصخصة الملكية سيمتلك المستثمرون حصة فى أسهم رأس مال الشركة . وبما أن شراء الأسهم هو شراء لعائدات مستقبلية فإن سياسة التوزيع لها أثرها على القيمة السوقية للسهم . فإذا كانت أغلبية المساهمين المستهدفين مستثمرين صغاراً يعتمدون على توزيع الربح كوسيلة لكسب العيش فإن لمعدل الأرباح الموزعة تأثيره على جاذبية السهم ومن ثم على السعر [1] . ويكتسب توزيع الربح أهمية أكبر عندما يكون معدل الضريبة على الأرباح الرأسمالية أكبر من الضريبة على توزيع ربح السهم. فعند اتخاذ القرار بشأن سياسة توزيع الربح يجب أن يأخذ المديرون فى اعتبارهم أنها يمكن أن تؤثر على السعر السوقى للسهم (هندى Hendy، ١٩٩٧) .

فإذا قررت الشركة أن يكون التوزيع على شكل أسهم فعليها أن تدرك أن هذا الإجراء قد يكون له أثر عكسى على القيمة السوقية للسهم إلا إذا صحبته بعض المؤشرات المالية المشجعة عن مستقبل الشركة الذى يعتمد بدوره على فرص الاستثمار المتاحة. إن التوزيع على شكل أسهم هو فى الواقع طريقة لاحتجاز الأرباح Holding Back Profits . إن ملكية المستثمرين الأفراد لجزء من أسهم رأس مال الشركة يعطيهم الحق فى التصويت فى الجمعية العمومية.

وهذا يعنى أن بعض المقترحات التى تقدمها الإدارة قد تلقى معارضة من الجمعية العمومية. وتصبح الصورة أكثر وضوحاً كلما طرحت أسهم جديدة للشركة للبيع. ويمكن أن تصل المعارضة إلى حد التصويت بإحلال الإدارة الحالية بإدارة جديدة ( لا يمكن أن يتم هذا الإجراء الأخير إلا إذا كان المستثمرون يملكون أكثر من خمسين فى المائة من رأس مال

(١) يعارض هذه النظرية لورى Lorie ودود Dodd وكيمبتون Kimpton وهم يعتقدون أن سياسة توزيع الربح على السهم Dividend ليس لها تأثير على السعر السوقى للسهم. (انظر Lorie, James Hi, Peter Dodd and Mary Kimpton ,**The Stock Market Theories and Evidence,** Richard D. Iruin Inc., IIlinois, USA, 1985, P. 94)

الشركة.) إلا أن من الملاحظ أن عدداً كبيراً من حاملى الأسهم العادية لا يمارسون حقهم فى التصويت بطريقة فعالة (١).

ومن وجهة نظر الشركة تمثل الأسهم العادية مصدراً دائماً للتمويل لأن قيمتها لا ترد. بالإضافة إلى ذلك الشركة ليست ملزمة قانونا أن تقوم بتوزيع أرباح للأسهم حتى فى السنوات التى تحقق فيها أرباحاً. أضف إلى ذلك أن إصدار المزيد من الأسهم العادية قد يؤدى إلى هبوط فى وضع المال المقترض فى هيكل رأس المال وزيادة فى حجم الطاقة الاقتراضية للشركة The Company's Borrowing Capacity وهذا يرفع من سعر الأسهم .

وتؤثر جميع العوامل الجديدة هذه على جاذبية أسهم الشركة ومن ثم على سعرها فى السوق .

## ٩-٧ التقييم من وجهه نظر المستثمر

هناك جانب آخر يجب أخذه فى الاعتبار هو كيف يرى المشترى الخاص عملية البيع(٢) وعلى الرغم من أن هدف الحكومة هو تعظيم متحصلات البيع The Sale Proceeds فهناك دائما حدود لما يستطيع أو يرغب المستثمرون دفعه فعلاً فى البيع. فعندما يقوم المستثمر بعملية شراء سواء كان لشركة كاملة تباع كمؤسسة مستمرة أو لعدد من أسهمها فقط فإنه يشترى فى الحقيقة عوائد مستقبلية. وتتمثل هذه العوائد فى شكل مكاسب أو قيمة إعادة البيع. والقيمة التى يكون مستعداً لدفعها (على افتراض توافر الموارد) مقابل هذه العوائد يجب ألا تزيد عن العوائد نفسها بعد أخذ المخاطر المحتملة فى الاعتبار .

أما فى المبيعات لمستثمر رئيسى فيجب أن يكون الثمن الذى يمكن أن يضحى به المستثمر من وجهة نظره أقل مما يتوقعه من العوائد على عملية الشراء. كما يأخذ المستثمر فى حسابه أن هناك قيوداً وحدوداً تحد من التغييرات التى يمكن أن يحدثها فيما يشترى . هذه القيود قد

---

(١) الذى يحدث فى الحقيقة عند التصويت أن حامل السهم يفوض أحد أعضاء مجلس الإدارة ليقوم بالتصويت نيابة عنه. ومثل هذا الإجراء يحرم المستثمر من تأثيره المباشر على إدارة الشركة.

(٢) تم القيام بمقابلات شخصية عديدة مع رجال مختلفين (بصفتهم مستثمرين محتملين) لمناقشة قبولهم للاستثمار فى المشروعات العامة ومناقشة المشكلات المختلفة للتقييم.

تكون متعلقة بالأرض الفضاء أو التسهيلات أو تتعلق بأمور إنسانية. فعلى سبيل المثال كان هناك شرط رئيسى وضعته الحكومة المصرية عند بيع الأهرام للمشروبات هو أن يبقى جميع العاملين بالشركة بمعاشاتهم الكاملة السابقة وتأميناتهم (عمل ميدانى فى شركة الأهرام للمشروبات) . ويمكن أن تتعلق هذه القيود بعدم القدرة على تغيير الإدارة أو عدم مرونة إجراءات العمل التى استمرت لمدة طويلة سابقة . كما أن كثيراً من المستثمرين أيضاً (وخاصة المستثمرين الأجانب) يعتبرون السوق المصرى سوقاً محفوفة بالمخاطر الكبيرة وتشكل هذه العوامل كلها تأثيراً سلبياً على المبلغ الذى يكون المستثمر الجاد مستعدا لدفعه فى عملية الشراء.

كما أن المستثمرين الذين يختارون الاستثمار فى سوق الأسهم أيضاً يقارنون بين ما سيدفعوه وما ينتظرون أن يكسبوه . فالمستثمر يتوقع الكسب سواء كانت المكتسبات المستقبلية فى شكل أرباح أسهم موزعة أو مكاسب محتجزة أو فرق فى سعر السهم . هنا تلعب المضاربة Speculation دوراً كبيراً. فالمستثمرون (خاصة صغار المستثمرين ذوو السيولة المحدودة) يحاولون الاستثمار فى عمليات تدر عليهم أكبر العوائد . وهم يتجاوبون بالقطع مع التخفيضات فى سعر السهم التى تقوم بها الحكومة ( عرضت أسهم عديدة بأسعار أقل لتنشيط سوق الأسهم) لأن ذلك يمكنهم بالقطع من تحقيق مكاسب رأسمالية سريعة .

وقد أصبح الكثير من صغار المستثمرين مترددين فى الاستثمار بسوق الأسهم بعد الهبوط فى أسعار الأسهم فى فبراير ١٩٩٧ . وقد انعكس هذا على حجم النشاط وأدى إلى المزيد من الهبوط فى الأسعار. ولا يزال الكثير من هؤلاء المستثمرين يحتفظون بأسهمهم على أمل أن تقفز الأسعار إلى القمة كما حدث فى ١٩٩٦ (أنظر الفصل الثامن)

## ٨-٩ تقييم الأسهم في مصر

يركز هذا القسم على إجراءات تقييم الأسهم فى المشروعات العامة المصرية والهدف الرئيسى هو تحديد ما إذا كان التقييم يمثل عقبة أمام تنفيذ الخصخصة أم لا . وقد أستندت المعلومات المتضمنة على مقابلات شخصية مع العاملين فى سوق الأسهم ومديرى شركات السمسرة وممثلين عن لجنة التسعير وحضور اجتماعين حيث وضح رئيس هيئة سوق المال تحديد أسعار الأسهم وناقش طرح أسهم معينة أمام ممثلى شركات السمسرة .

### ٩-٨-١ مـن المسئـول ؟

تقوم بتسعير الأسهم فى مصر لجنة متخصصة فى تسعير الأسهم ، تضم ممثلين من الجهاز المركزى للمحاسبات وسوق الأسهم وهيئة سوق المال والشركة القابضة ومكتب استشارى محترف. وتحدد اللجنة سعر السهم على أساس تقييم الشركة القابضة لسعر سهم الشركة التابعة والميزانية والتقارير المالية وتقرير المراجع عن عمليات السنوات الثلاث الأخيرة. وبعد تحديد السعر ، طبقا لظروف الشركة والسوق ، تعطى لجنة الخصخصة الموافقة النهائية. ويعتبر السعر الذى تحدد سعراً متوسطاً يمكن أن يزيد أو ينقص بحد أقصى ٥ % (سقف السعر) طبقاً لظروف العرض والطلب فى السوق .

### ٩-٨-٢ طرق التقييم التي تتبعها اللجنة

الطريقة الأساسية التى تعتمد عليها لجنة التسعير للتقييم هى نسبة متوسط السعر/ الإيرادات (حديث رئيس البورصة فى ٥ ديسمبر، ١٩٩٦) . وتعتمد هذه النسبة أساسا على متوسط الأداء ومن ثم على إيرادات السهم فى الشركات المختلفة . وهى تحدد على أساس يومى طبقاً للربحية فى القطاعات المختلفة ثم تنشر فى الصحف الكبرى .

أولاً تحدد نسبة السعر /الإيرادات فى كل شركة على حده ثم تحسب المتوسطات للقطاعات المختلفة ثم يحسب متوسط للسوق. وقد وصل المتوسط المصرى Egyptian average رقماً هو ١٣ فى أول ١٩٩٧ . (البورصة ، ٢٤ يناير ١٩٩٧) إلا أنه هبط إلى متوسط ٩,٥ فى ١٩٩٨ . ويتم تضمين سعر الإيرادات الذى يتحدد سعر السهم مبدئياً طبقاً له فى الإعلانات عن طرح الأسهم للبيع لإثبات الشفافية . وقد طرحت أسهم الشركة المصرية للإنشاءات فى مايو ١٩٩٨ (الأهرام ، ٢٢ مايو ١٩٩٨) وقد احتسب السعر طبقاً لنسبة السعر/الإيرادات ٩,٦ فى ١٩٩٦/ ٩٧ و ٩,٢ فى ١٩٩٧/ ٩٨ .

وبعد تحديد السعر المبدئى باستخدام طريقة مضاعف نسبة السعر/ الإيرادات تعدل لجنة التسعير سعر السهم بعد الأخذ فى الاعتبار العديد من العوامل الأخري مثل المخاطر المتضمنة ونشاط الشركة ونصيب الشركة من السوق وأصولها وأدائها السابق لوضع أكثر الأسعار مناسبة. وفى بعض الأحيان يتم تجنيب أصل أو مصنع ذى قيمة كبيرة ولا تدخله ضمن عملية البيع .

## ٩-٨-٣ إجراءات احتياطية من جانب الحكومة

تتخذ الحكومة المصرية إجرائين وقائيين للتأكد من أن قيمة أسهم الشركة ليست أقل أو أكثر مما ينبغى ـ الإجراء الأول هو طريقة السعر المرجعى Reference Price بـدلا مـن طريقة العطاءات Tender Method لتحديد سعر السهم. وهذا يتطلب استخدام سعر مرجعى محدد سلفاً كما هو مذكور فى القسم السابق وليس ترك الأمر كلية لقوى السوق. التدبير الوقائى الثانى هو سقف السعر Price Ceiling .

إن المهمة الرئيسية للخمسة فى المائة التى تمثل سقف السعر المفروض هو التأكد من بقاء سهم الشركة فى حدود القيمة التى سبق تحديدها. وكانت إحدى الأفكار المقترحة لتطوير سوق الأسهم هى إلغاء السقف الأعلى للأسعار مع الاحتفاظ بالسقف الأدنى لتعظيم إيرادات الحكومة المصرية. وقد اتخذ القرار فعلاً خلال ١٩٩٦ على سبيل التجربة. ثم سرعان ما ألغى.

وكان بنك الأسكندرية التجارى والبحرى هو أحد العروض Offerings التى تمت طبقا لهذا النظام. وقد عرض السهم بسعر مرجعى قدره ١٥٠ جنيهاً مصرياً. وبعد تشغيل أوامر العرض والطلب بالكومبيوتر تحدد سعر التنفيذ Implementation Price (حيث تلتقى أقصى كميات العرض والطلب Maximum Amounts) ب ٣٠٠ جنيهاً مصرياً . وكان هذا السعر أعلى من قيمة السهم . وعلى الرغم من أن كثيراً من السماسرة قدموا طلبات بأسعار تقترب من هذا السعر (ليتأكدوا من الحصول على تخصيص Allocation ) فإن معظمهم قد توقعوا سعراً تنفيذياً أقل (سيدفعون سعر التنفيذ) . ولم يكن لدى الكثير من السماسرة السيولة الكافية لدفع قيمة البيع . وكان للآخرين مشكلات مع العملاء الذين رفضوا استلام الأسهم الغالية.

## ٩-٨-٤ الإجراءات التي تتم بعد تحديد السعر المبدئى

بمجرد تحديد سعر السهم ينشر إعلان فى الصحف الكبرى . ثم تترك خمسة أيام لشركات السمسرة لتلقى الطلبات من العملاء . ثم يعطى السماسرة يومين لتسجيل طلباتهم فى سوق الأسهم. ويحدد يوم التنفيذ وتدخل الطلبات فى الكومبيوتر ويدخل السماسرة الكميات المطلوبة بأسعار لا تزيد أو تقل عن ٥% من السعر المبدئى وإلا فلن تقبل .

### ٩-٨-٥ آلية التسعير

ويحدد سعر البيع النهائى طبقاً لقوى العرض والطلب بسقف أكثر أو أقل من ٥% إلا إنه السعر الذى يلتقى عنده الحد الأقصى من الطلب والحد الأقصى من العرض يوم التنفيذ . ثم تخصص الكميات لمقدمى العروض بالتناسب مع الكميات التى طلبوها . ثم يعلن السعر المحدد كسعر التنفيذ . (سعر واحد لجميع المعاملات.) وتنفذ فقط الطلبات التى تحمل نفس السعر أو سعراً أعلى من هذا السعر. أما الطلبات التى تحمل سعراً أقل من سعر التنفيذ فلا يلتفت إليها .

### ٩-٨-٦ تعليق

وكما هو واضح من هذا العرض لآلية تسعير السهم يتم تطبيق طرائق وآليات حديثة عند تقييم أسهم المشروعات العامة . إلا أن الحكومة لا تزال تتدخل إلى حد كبير. وعلى الرغم من أن هذا يتعارض مع مدخل السوق فإننا نعتبره فى صالح عملية الخصخصة فى الظروف المصرية الآن . والسبب الرئيسى وراء ذلك هو أن سوق الأسهم المصرية فى شكلها الحديث النشط جديدة على أسواق المال المصرية و يمكننا الاطمئنان إلى القول أنها فى مرحلة نمو.

## ٩-٩ تقييم الوحدات للبيع لمستثمرين رئيسيين

استخدمت فى مصر المزادات والعطاءات بالتناوب لتقييم المشروعات العامة وأصولها لبيعها للقطاع الخاص . وقد استخدمت المزادات بصفة عامة لبيع أصول المشروعات بينما استخدمت طريقة العطاءات المتنافسة عادة فى البيع لمستثمر أو مستثمرين رئيسيين . فتباع الشركات المصفاة كأصول طبقاً لقيمتها السوقية عن طريق إجراءات العطاءات أو المزادات . وفى كلتا الحالتين تشكل العديد من اللجان لإتمام البيع . ولجان البيع ولجان التسعير ولجان تقييم العروض Offer Evaluation Committees هى أمثلة لهذه اللجان . ويطلب أيضاً من المكاتب المتخصصة تقييم الوحدات المطروحة للبيع وتحدد لجنة التسعير السعر المتوقع مسترشدة بتقييماتهم .

إلا أن تحديد السعر الصحيح The Right Price لمثل هذه المبيعات يمثل أكبر المشكلات تحدياً للخصخصة . فتتعطل المبيعات للمستثمرين الرئيسيين وهي طريقة للبيع أفضل لكثير من وحدات المشروعات العامة لشهور خوفاً من أن تكون لجنة التقييم لم تتوصل إلى سعر مناسب . وقد ذكر مسئول حكومى أنه يحدث أحياناً أن تستغرق الموافقة النهائية على عملية تقييم واحدة ثمانية اجتماعات (IBTCI ، يناير ـ يونيو ١٩٩٧) كما ثبت أيضاً أن الشفافية تمثل مشكلة فى حالات كثيرة .

وحالة شركة الأهرام للمشروبات واحدة من عشر حالات خصخصة من خلال البيع لمستثمر رئيسى . وقد استغرق إتمام عملية البيع أكثر من عام ، وكانت المشكلة الرئيسية التى واجهت عملية البيع تتمثل فى القضايا القانونية والفنية التى كان يتعين أن تمر بها عملية البيع ( من جانب الحكومة المصرية ) للتأكد من كفاية سعر البيع . وكانت المشكلة الأخرى نقص الشفافية متمثلاً فى عدم وضوح شروط البيع والتى تغيرت مرات عديدة أثناء فترة المفاوضات ( أضيفت شروط كثيرة ) ( عمل ميدانى داخل شركة الأهرام للمشروبات) .

يجب مواجهة الخوف من التسعير المنخفض أو الاتهام بذلك عن طريق الشفافية والإعلان عن الوحدة المزمع بيعها والإجراءات والخطوات الفعلية التى سوف تتم . كما يمكن اتخاذ إجراءات وقائية مختلفة تسمح بالخروج بأفضل صفقة دون تعقيد الإجراءات بالضرورة .

ومثال على هذه الإجراءات هو استلام العروض لمدة أسبوع من إعلان السعر النهائى . فإذا تم استلام عروض جادة تقدم شروطاً أفضل يمكن عمل مزاد مفتوح خلال أسبوعين من إعلان السعر النهائى. ويمكن أن يطلب من مقدمى العطاءات الجادين إيداع مبالغ تأمين كبيرة لدخول المزاد ويفوز بالشراء أفضل مقدم عرض بأفضل الشروط .

ويضم هذا الفصل دراسة حالة بالتفصيل كملحق لكى توضح بطريقة عملية طرائق وآليات التسعير المستخدمة فى بيع شركة مستمرة لمستثمر رئيسى . (دراسة حالة عن الشيراتون ) وتبين الحالة المصاعب التى تمت مواجهتها فى تقييم مثل هذه الحالة .

## ٩-١٠ صعوبات تقييم المشروعات العامة

تلخص النقاط التالية مصاعب تقييم المشروعات العامة من وجهة نظرنا [١] :

١- هناك دائما الخوف من تقدير المشروع العام بأقل مما ينبغى أو على الأقل الاتهام بذلك. وهذا يجعل ممثلى الحكومة يميلون إلى المغالاة فى تقييم الشركات مما يسبب مشكلة فى إيجاد مشترين .

٢- تستغرق إجراءات البيع والموافقات اللازمة وقتاً طويلاً .

٣- يجب الأخذ فى الاعتبار عوامل متداخلة Inter-related فى عملية التقييم مثل قضايا العمالة وإمكانية تغيير الإدارة (الخ) .

٤- السجلات المحاسبية لا تعكس- فى حالات كثيرة ـ المركز المالى للمشروعات العامة . ويمكن أن يرجع ذلك إلى عوامل كثيرة مثل الدعم المقنع والديون المعدومة التى تظهر فى الجانب الدائن من الميزانية أو حتى الدعم الذى سيتوقف عند تحويل المشروع للمستثمر الخاص .

٥- تؤثر الالتزامات القائمة والمواقف المتشابكة ( مثل المزايا التفضيلية Preferential Advantages أو الأوضاع الاحتكارية أو الحماية الجمركية ) على قيمة الشركة . فيجب توضيح ما إذا كانت هذه الظروف ستستمر فى المستقبل أم لا.

٦- تقيم المؤسسات العامة فى مصر حساباتها على أساس نقدى . وعليه يصبح من الضرورى إجراء كثير من التعديلات قبل التقييم.

٧- صعوبة تحديد الدخل المستقبلى للشركة وبالتالى مقدرتها على تحقيق أرباح فى المستقبل بسبب عوامل خارجية وعدم التأكد Uncertainty من اتجاهات السوق .

٨- صعوبة التنبؤ بالمسار المتوقع لسعر الفائدة فى المستقبل مما يؤثر بطبيعة الحال على القيمة الحالية لأى إيرادات فى المستقبل.

٩- الصعوبات التى تواجه عملية تقييم الأصول غير الملموسة مثل شهرة العلامة التجارية أو الموقف المتميز للشركة .

---

(١) تم استنتاج هذه الأسباب من الإطلاع على ما كتب من مادة مقروءة ومن المقابلات المختلفة مع ممثلى لجنة التسعير والسماسرة والمسئولين فى الوزارة.

١٠- لم يتم القيام بعملية تسويق كافية لطرق التقييم المختلفة وبالتالى فإن كثيراً من الخبراء والجمهور يساورهم الشك فى كفايتها مما يتسبب فى تردد الحكومة . مطلوب مزيد من التسويق لتسهيل تحويل الملكية.

وتؤثر معظم هذه المشكلات على الرغبة فى الاستمرار فى البيع بين المسئولين أو على إمكانية تنفيذ البيع بسبب التعقيدات الكثيرة التى تواجه عملية التقييم. وهذا واضح جداً فى عمليات البيع لمستثمرين رئيسيين .ومن الجدير بالذكر هنا أن ٤ عمليات فقط من ٣٣ عملية بيع مخططة لمستثمرين رئيسيين قد تمت خلال ١٩٩٧ وأن ١٩ عملية بيع لمستثمرين رئيسيين فقط قد تمت حتى نهاية ٢٠٠٠ .

## ٩-١١ اتجاهات المديرين حول بعض قضايا التقييم

نقدم فى هذا القسم باختصار اتجاهات الإدارة العليا بخصوص الأطراف التى يجب أن تقوم بعملية تقييم المشروعات العامة ( قبل البيع ) وطرائق التقييم المختلفة والدقة المتوقعة للتقييم .

### ٩-١١-١ آراء المديرين حول من يجب أن يقوم بتقييم المشروعات العامة قبل البيع

يدور فى معظم حالات تقييم المشروعات العامة الجدل حول من يجب أن يكون مسئولاً عن تقدير قيمة المشروعات العامة قبل البيع . وعادة ما يدور الجدل حول ما إذا كانت لجنة التقييم تقتصر على المديرين من داخل الشركة أطراف داخلية أو السماح بـ «أطراف خارجية» محترفة لكى تقوم بعملية التقييم . وبينما يشعر بعض المديرين أن الأطراف الداخلية أكثر وعياً بدقائق الشركة Specifics يشعر الكثيرون من خارج الشركة أن المديرين بصفتهم داخل العملية عادة ما يميلون إلى المغالاة فى تقييم شركاتهم ، كما ينقص المديرون فى حالات كثيرة الخبرة الأساسية اللازمة لعملية التقييم .

وقد تم سؤال المديرين بهدف معرفة آرائهم حول من يجب عليه أن يقوم بعملية التقييم بسؤال مفتوح الطرف.

رأى معظم المديرين (٤٥,٣%) سواء فى الشركات الصناعية (٢٠%) أو غير الصناعية (٥١,٢%) أن يقوم بعملية التقييم جهات خارجية و بالتحديد مكاتب استشارية وخبراء مصريون متخصصون.

ومع ذلك فقد كان هناك عدداً لابأس به من المديرين (١٩,١%) سواء فى الشركات الصناعية (٢٠%) أو غير الصناعية (١٨,٩%) يفضلون أن تتم عملية التقييم داخلياً عن طريق لجنة مكونة من مديرى الشركة أو من عن طريق مجلس الإدارة.

ومن الجهات الخارجية التى اقترحها المديرون للقيام بعملية التقييم البنوك وخاصة البنك الأهلى المصرى و بنك الاستثمار القومى و أساتذة الجامعات وممثلو حاملى الأسهم والمودعون ومكتب قطاع الأعمال العام وممثلو وزارة المالية أو الجهاز المركزى للمحاسبات أو البورصة .

وقد أظهر اختبار «كا٢» عدم وجود اختلافات داخل مجموعة المديرين فى الشركات الصناعية عن المتوقع على أساس الصدفة، إلا أن هناك فرق ذو دلالة داخل مجموعة المديرين فى الشركات غير الصناعية عن المتوقع على أساس الصدفة . ولم يكن هناك فرق ذو دلالة بين مجموعة المديرين فى الشركات الصناعية ومجموعة المديرين فى الشركات غير الصناعية .

## ٩-١١-٢ اتجاهات المديرين حول أنسب الطرائق المستخدمة في التقييم

وقد طلب من المديرين أيضاً ذكر أفضل طرائق التقييم من وجهه نظرهم. وسئلوا أن يذكروا أنسب الطرائق فيما يتعلق بشركاتهم والشركات العامة بصفة عامة إذا كان هناك اختلاف بين الاثنين .

كان من رأى معظم المديرين (٥٧,٤%) سواء فى الشركات الصناعية (٥٠%) أو غير الصناعية (٥٩,٥%) أن أنسب طرائق التقييم هى طريقة التقييم طبقاً للقيمة السوقية الحقيقية للمشروعات العامة. وقد نبه معظم المديرين على ضرورة أخذ شهرة العلامة التجارية فى الاعتبار.

**ومن الطرائق الأخرى التى اقترحها المديرون :**

- القيمة الدفترية أو القيمة الدفترية مضروبة فى متوسط Mean معين .
- القيمة المخصومة .
- الاعتماد علي العائد على الاستثمار فى التقييم .
- الإعتماد على قوى العرض و الطلب فى سوق الأسهم .

وقد رأى بعض المديرين أن الوصول إلى تقييم دقيق صعب للغـاية ، بينما رأى الباقون أن أى طريقة من الطرائق المتعارف عليها ، ستؤدى إلى نـتائج مرضـية بشرط ألا يتـدخل فيها الصحفيون والصحافة . كما نبهوا على ضـرورة أخذ عـدد العاملين والإنـتاجية فى الاعتبار عند تحديد سعر البيع وعادة ما يكون لهما تأثـير سلبى على سعر البيع .

ويبين اختبار «كا» عدم وجود فرق ذو دلالة داخل مجموعة المديرين فى الشركات الصناعية عن المتوقع على أساس الصدفة . إلا هناك فرق ذو دلالة داخل مجموعة المديرين فى الشركات غير الصناعية عن المتوقع على أسـاس الصـدفة . ولم يكن هناك فرق ذو دلالة بـين مجموعة المـديرين فى الشـركات الصناعية والـشركات غـير الصـناعية .

## ٩-١١-٣ آراء المديرين حول الدقة المتوقعة لتقييم المشروعات العامة

وقد سُئل المديرون عن آرائهم حول درجة الدقة المتوقعة لإجراءات التقييم . وقد رأى معظم المديرين (٥٧,٤%) سواء فى الشركات الصناعية (٧١,٤%) أو غير الصناعية (٥٣,٧%) أن معدل الدقة المتوقعة سيكون حوالى ٨٠% . وتوقع ١٦,٢% من مـديرى الشركات منهم ١٤,٣% من شركات صناعية و ١٦,٧% من شركات غير صناعية أن معدل الدقة حوالى ٥٠% . وقد توقع ٨,٨% فقط من كبار المديرين معدل دقة ١٠٠% . بينما رأى ٤,٤% من إجمالى المديرين أن الدقة مستحيلة .

وتعكس هذه الإجابات واحدة من كبرى مشكلات التقييم وهى صعوبة الوصول إلى نسبة ١٠٠% من الدقة .

يبين اختبار «كا٢» أن توزيع جميع المديرين فى هذه القضية مختلف عن التوزيع المتوقع على أساس الصدفة . كما ثبت أن الاختلافات المتصلة بمستوى الإدارة وبما إذا كانت الشركة صناعية أو غير صناعية غير دالة إحصائياً فى جميع الحالات .

## ٩-١٢ الخاتمة

وكما يتضح من الفصل السابق فإن هناك العديد من الطرائق لتقييم الشركات والأصول العامة ، وتختلف درجة مناسبتها طبقاً لكل حالة ، وعامة فمن الأفضل استخدام أكثر من طريقة للتقييم للوصول إلى متوسط للقيمة أكثر دقة .

وفى مصر يعتمد تقييم الأصول المطروحة للبيع على أساس القيمة السوقية لها. أما بالنسبة لتقييم المشروعات القائمة والتى تباع كمشاريع عاملة فيتم استخدام الطرائق النظرية للوصول إلى قيمة تقريبية ، ثم تستخدم وسيلة المزاد أو المظاريف المغلقة للوصول إلى أعلى سعر فى حالة البيع لمستثمر رئيسى، والطرح فى البورصة مع تحديد نسبة ٥% كحد أقصى للتحرك عن السعر المحدد سلفاً ، فى حالة البيع كأسهم .

وتواجه عملية التقييم العديد من المشكلات تؤثر بالسلب على رغبة المديرين فى إتمام البيع وعلى رغبة المستثمرين فى القيام بالشراء . و من هذه المشكلات استغراق إجراءات البيع والموافقات اللازمة وقتاً طويلاً و ضرورة أخذ عوامل متداخلة Inter- related فى الاعتبار أثناء عملية التقييم مثل قضايا العمالة وإمكانية تغيير الإدارة والديون السابقة التقلبات الاقتصادية التى تؤثر على إيرادات المشروع وبالتالى قيمته المستقبلية ، وأن السجلات المحاسبية لا تعكس– فى حالات كثيرة– المركز المالى للمشروعات العامة .

وقد اقترح المديرون العديد من الجهات التى يمكنها القيام بعملية التقييم ، ولكن لم يتوقع سوى القليل جداً منهم أن تكون عملية التقييم دقيقة دقة كاملة .

## ملحق الفصل التاسع
## حالة عملية: تقييم فندق شيراتون القاهرة

الحالة التالية هى تقرير تفصيلى عن الخطوات والاجراءات التى اتبعت لبيع فندق ، وبرج، وكازينو شيراتون القاهرة. وتبين الحالة طرائق التقييم التى استخدمتها الحكومة المصرية ، وما هى آليات التسعير لمبيعات المستثمرين الرئيسيين فى العادة . والهدف الرئيسى هو البحث فيما اذا كان تقييم المبيعات لمستثمرين رئيسيين يمثل مشكلة– بشكل من الأشكال – تعوق التنفيذ السلس للخصخصة، وقد تم استنباط المعلومات من الكتاب الأبيض.

### ❑ معلومات عن الفندق

فندق شيراتون القاهرة هو أحد الفنادق الكبرى المملوكة للشركة المصرية العامة للسياحة والفنادق «إيجوث» Egoth ، وتديره شركة شيراتون العالمية (تم تجديد عقد الإدارة في ١٩٨٩/٧/١ لمدة عشرين عاماً ) ويتمتع الفندق بموقع جيد جداً (بين ميدان الجلاء وشارع الجيزة مواجهاً الشاطئ الغربي للنيل ) ويضم الفندق مجموعة من المطاعم المختلفة، والكافتيريات ومنطقة للبوتيكات، ومكاتب استقبال، ومراكز لرجال الأعمال ، وحمامات سباحة مع مجموعة من الأجنحة وجراج (بدروم) يسع ٣٠٠ سيارة وقاعة سينما تسع ٢٨٠ شخصاً .

وتبلغ المساحة الكلية للفندق ٥٤٥١,٠٥ متر مربع و يتكون من مبنيين رئيسيين:

- المبنى القديم (نفرتيتى ) : ٢٧ طابقاً بها ٣٤٣ وحدة ويعمل منذ منتصف الستينيات
- الملحق الجديد (كليوباترا ) : ٢٧ طابقاً به ٣١٧ حجرة ويعمل منذ عام ١٩٤٠ .

ويتصل المبني القديم والجديد فى الطابق الأرضى مكونين اللوبى الرئيسى وإجمالى عدد الحجرات ٦٦٠ تمثل ٧٤٠ مديول Module طبقا للمفهومين الهندسى والفندقى .

١ـ وطبقاً للميزانية المعتمدة فى ١٩٩٣/٦/٣٠

● إجمالى تكاليف الأصول ١١٩,٥٤٧ مليون جنيهاً مصرياً

● مشروعات تحت التنفيذ ٠,١٨٠ مليون جنيهاً مصرياً

الإجمالى ١١٩,٧٢٧ مليون جنيهاً مصرياً

حصة إيجوث من الإيرادات وأعباء الملكية وتمثل ٨٤ % من إجمالى أرباح التشغيل ، ونبين فيما يلى حصة إيجوث من صافى أرباح الفندق خلال الفترة من ٩٠/٧/١ إلى ٩٣/١٢/٣١ (٣,٥ سنة) .

**جدول ٩ ـ ١ : حصة أيجوث من الإيرادات وأعباء الملكية**

| الفترة | حصة إيجوث من إجمالى أرباح تشغيل الفندق | أعباء الملكية | | صافى حصة فى الأرباح |
|---|---|---|---|---|
| | | الإهلاك | الضرائب العقارية | |
| ٩١/٩٠ | ٢٣١٥٠ | ٣١٥٨ | ٣٨ | ١٩٩٥٤ |
| ٩٢/٩١ | ٤٤٨٤٩ | ٣٣٧٤ | ٣٨ | ٤١٤٣٧ |
| ٩٣/٩٢ | ٤٢٤٠٣ | ٣٥٠١ | ٣٨ | ٣٨٨٦٤ |
| حتى ٩٣/٢١/٣١ | ٢١٤٦١ | ١٧٥١ | ١٩٠ | ١٩٦٩١ |
| الاجمالى | ١٣١٨٦٣ | ١١٧٨٤ | ١٣٣ | ١١٩٩٤٦ |
| المتوسط السنوى | ٣٧٦٧٥ | ٣٣٦٦ | ٣٨ | ٣٤٢٧٠ |

يمكن استنتاج ما يلى من البيانات المذكورة بأعلى :

١- بلغت حصة إيجوث من إجمالى أرباح الفندق عن الفترة من ٩٠/٧/١ حتى ٩٣/١٢/٣١ . (١٣١,٨٦٣ مليون جنيهاً مصرياً) .

٢- بلغ صافى حصة إيجوث من إجمالى أرباح الفندق عن الفترة من ٩٠/٧/١ حتى ٩٣/١٢/٣١ أى بعد خصم أعباء الملكية ١١٩,٩٤٦ مليون جنيهاً مصرياً.

٣- متوسط حصة إيجوث من إجمالى أرباح الفندق =

١٣١,٨٦٣ / ٣,٥ = ٣٧,٦٧٥ مليون جنيهاً مصرياً

٤ ـ متوسط حصة إيجوث من أرباح الفندق بعد خصم أعباء الملكية =

١١٩,٩٤٦ / ٣,٥ = ٣٠٤,٢٧٠ مليون جنيهاً مصرياً

ومن الجدير بالذكر أنه تم احتساب حصة إيجوث عن ثلاث سنوات ونصف لتمثل الفندق والامتداد الخاص بالملحق الجديد والتشغيل الكامل للفندق ( من ١٩٩٠ إلى منتصف ١٩٩٣) .

## الإجراءات بالتفصيل

تم تنفيذ الإجراءات البيع على مرحلتين رئيسيتين . فى المرحلة الأولى لم تتم إجراءات البيع لأسباب عديدة . وانتهت المرحلة الثانية بتنفيذ البيع .

### ● المرحلة الأولى

فى إطار السياسة العامة للدولة لتوسيع قاعدة الملكية تلقت الشركة القابضة للسياحة خطاباً فى ٩٣/٢/٦ من مدير المكتب الفنى لوزير قطاع الأعمال العام . أشار الخطاب إلى بيع وحدات تم اختيارها للبدء بها وإعلان ذلك فى الصحف . وكان من بينها فندق شيراتون القاهرة الذي تملكه شركة إيجوث . كما ذكر الخطاب أيضاً اختيار بنك مصر إيران للتنمية لمساعدة الشركة القابضة والشركات التابعة فى تنفيذ عملية البيع مقابل نسبة أتعاب مقطوعة تتراوح بين ١% و ٢% من حصيلة البيع .

**دور البنــك**

١- مساعدة الشركة فى التسويق للأصل المطروح للبيع .

٢- وضع أسس اختيار مقدمي العروض .

٣- طرح مستندات البيع .

٤- إعداد أسس تقييم العروض .

٥- مساعدة الشركات فى التفاوض وإعداد عقد البيع .

وبناء على خطاب بنك مصر إيران بتاريخ ١٩٩٣/٢/١١ وما تضمنه من مقترحات وعلى الاجتماعات التى أعقبت ذلك مع البنك والشركة التابعة تم الاتفاق مع البنك على الخطوات اللازمة لإتمام عملية الترويج والبيع وفقاً لبرنامج زمنى .

وفى ١٨ فبراير ١٩٩٣ عقدت الجمعية العمومية غير العادية لشركة إيجوث ووافقت على مبدأ بيع الوحدات المدرجة ضمن برنامج الحكومة عن السنتين ٩٢/٩١ , ٩٣/٩٢ ومــن بينهما فندق شيراتون القاهرة .

كما وافقت الجمعية العمومية على إعادة تقييم هذه الوحدات والتى سبق تقييمها بمعرفة كوبر وليبر ند Cooper & Lyebrand ومعاونوهم. وكان علي عملية إعادة التقييم أن تتم بمعرفة مجموعة بكتل Becktel Group . وقد بلغ تقييــم شيراتون طبقاً لكــوبر و ليبراند ٣٤٧ مليون جنيهاً مصرياً على أساس خصم التدفقات النقدية و ٢٩٦مليون جنيهاً مصــرياً على أساس القيمة السوقية و٣٥٤ مليون جنـيهاً مصرياً على أساس القيمة الاستبدالية وتم نــشر إعــلان عن البـيع – كـجـزء من برنامج للتـرويج ـ فى الصـحف المصــرية وهى الأهــرام والأخـبار ، والجـمـهورية ، وفـى الصـحف العـربيـة فى الرياض بالمملكة العربيـة السعودية، وصحيفة الرأى العام الكويـتيـة ، والاتحـاد بالإمــارات والعالم اليوم بالـسعودية. ونشر الإعــلان بالعربية والإنجليــزية ليعرف المستثمرون بـالفندق لكي يتمكنوا من تقديم عروضهم .

وبعد قرار دمج الشركة القابضة للسياحة فى الشركة القابضة للإسكان واستمراراً لما تم البدء فية تمت الإجراءات التالية :

- في ٩٣/٦/٢٥ تمت دراسة التقييم الذى أعدته مجموعة بكتل ومناقشتة مع الشركة القابضة والشركة التابعة .
- اختير بنك مصر إيران الوارد ضمن قائمة المكاتب الاستشارية والبنوك التى أعدها المكتب لتقديم المعونة الفنية واختار البنك مكتب Solomon Brothers مستشاراً مالياً له. وتم توقيع عقد تقديم الخدمات الفنية مع البنك فى ٩٣/٦/١٩ .
- تم إعداد مذكرة المعلومات الوافية بالتعريف بالفندق ومستندات البيع والمزايدة بالتنسيق مع الشركة القابضة والشركة التابعة وبنك مصر إيران .
- تم الإعلان فى الصحف المحلية والعالمية عن البيع وشروطه موضحاً به أن آخر موعد للتقدم بالعروض هو ٩٣/١٠/٤ .
- وفى الموعد المحدد لتلقى العروض (١) تقدم كل من :

١- شركة الخرافي للإنشاءات (أستبعدت لعدم تقديم خطاب الضمان) .

٢- الشركة العربية للاستثمارات المشتركة (١٢٦ مليون دولار أمريكى ) .

٣- المجموعة السعودية المصرية للاستثمار والتنمية (٨١ مليون دولار أمريكى ) .

٤- برود جست Broad Guest ( استبعدت لعدم تقديم خطاب الضمان ) .

- فى ١٩٩٣/١٠/٣ أعدت شركة إيجوث السعر الأساسى بغد دراسة القيم المختلفة وتعديل المبلغ طبقاً لعوامل عديدة تتعلق بالتقييم. وأودع السعر فى مظروف مغلق فى خزانة الشركة القابضة. وبلغ هذا السعر ١٧٩ مليون دولار أمريكى .
- فى ٩٩/١٠/٥ بدأت لجنة التقييم الفنى والمالى المشكلة لتقييم العروض عملها وانتهت إلى :

**أولاً** : عدد العروض المقدمة ضئيل نتيجة للظروف التى يمر بها النشاط السياحي وتأثره بأحداث التطرف الأمر الذى لا يعكس حقيقة الرغبة فى الشراء بالسوق المحلى والعالمى .

**ثانياً** : تدنى أسعار العروض مقارنة بسعر الأساس ( الذى حددته شركة إيجوث وبكتل ) .

- أوقفت إجراءات البيع وأبلغت البنوك بذلك .

---

(١) تم الحصول على هذه المعلومات من اللجان التى فتحت المظاريف.

### المرحلة الثانية

فى ضوء الرغبة الجادة فى إتمام البيع وتنفيذ برنامج الحكومة تقرر إعادة عرض شيراتون القاهرة للبيع وإعلان ذلك عن طريق شركة إيجوث طبقاً للإجراءات الآتية :

- إعادة النظر فى السعر الأساسي فى ضوء نتائج المرحلة الأولى . وتم الاتفاق على ذلك بين الشركة القابضة والشركة التابعة ووزير قطاع الأعمال العام . كما تقرر أيضاً أخذ تقييمات المكاتب الاستشارية فى الاعتبار . وكان السعر الأساسى الذى حددته الشركة المالكة ١٥٠ مليون دولار أمريكى .
- قدرت مجموعة بكتل الفندق بمبلغ يتراوح بين ١١٦ مليون دولار أمريكى و ١٣٤ مليون دولار أمريكى باستخدام أربعة أساليب لتحديد نطاق تقييم الفندق . ونعرض فيما يلى هذه الأساليب ونتائجها :

**جدول ٩-٢: تقييم الفندق طبقاً للأساليب المختلفة**

| الأسلوب | مليون دولار | مليون جنيه مصرى |
|---|---|---|
| تكلفة الإحلال | ٥٤٥,٦ | ٧٣١ |
| الإحلال بعد الإهلاك | ١١٠ | ٣٦٥,٤ |
| التدفقات النقدية | ١٢٤ | ٤٤٦,٩ |
| المبيعات المقارنة | ١٠٨ | ٣٦٠ |

- أعدت مذكرة المعلومات الوافية عن الفندق وكراسة الشروط والمواصفات لبيع الفندق.
- نشر إعلان عن البيع فى الصحف الآتية :

الأهرام – الأهرام الأسبوعي (الطبعة الدولية ) – الأخبار – أخبار اليوم – الجمهورية – السياسة بالكويت.

قام بسحب كراسة الشروط كل من :

١- الشركة العربية للتنمية السياحية فى ٩٤/١/١٨

٢- الشركة الدولية للاستثمارات والتنمية في ٩٤/١/١٨

٣- المجموعة الاستشارية العقارية الكويتية في ٩٤/١/١٨

٤- الشركة السعودية المصرية للتنمية السياحية في ٩٤/١/١٨

٥- شركة آكا للمقاولات والاستشارات العقارية في ٩٤/١/١٩

٦- شركة ياسمينا للتسويق في ٩٤/١/١٩

٧- شركة سالى جروب في ٩٤/١/٢٠

٨-عماد أحمد مصطفى مختار في ٩٤/١/٢٤

٩- شركة الخرافى للإنشاءات والمقاولات في ٩٤/١/٣٠

١٠- البنك العربى الأفريقى في٩٤/١/٣٠

● وفى الموعد المحدد لفض المظاريف قدم عرض واحد فقط من الشركة الاستثمارية العربية للتنمية السياحية فى حضور رئيس مجلس إدارة الشركة الأستاذ أحمد الحضيري

● في ١٩٩٤/١/٣١ اجتمعت لجنة فحص وتقييم العروض وراجعت المستندات ويمكن تلخيص العروض كما يلى :

(أ) قيمة العرض ١٢٦مليون دولار أمريكى

(ب) طريقة السداد ٥٠٠ ألف دولار بخطاب ضمان ابتدائى

٦٢,٥ مليون دولار بموجب خطاب ضمان نهائى وذلك بمجرد إخطار الشركة برسو العطاء عليها

٦٣ مليون دولار بمجرد إخطار الشركة بإتمام إجراءات نقل ملكية الفندق حسب الطريقة التى يحددها البائع

● وانتهت لجنة الفحص والتقييم إلى النتائج التالية :

١- سعر الشراء المعروض من الشركة لا يتناسب مع قيمة الفندق وما يدره من عوائد ومع السعر الأساسى المحدد سواء من شركة بكتل أو الشركة المالكة .

٢- ضرورة سداد مقدم الثمن نقداً وهو ٥٠ % المقدم عند إبرام العقد الابتدائى بدلاً من خطاب الضمان و٤٠ % عند تسليم الفندق للمشترى وتودع النسبة الباقية فى حساب معلق

Escrow Account لصالح شركة إيجوث يحول لحسابها الحر عند التسجيل أو مرور سنة على تاريخ عقد البيع الابتدائى أيهما أقرب بشرط تقديم شركة إيجوث لمستندات الملكية فى موعد مناسب يتم الاتفاق عليه .

٣- اقترحت اللجنة أن يترك للجنة التفاوض تعديل طريقة وشروط السداد على النحو الذى يحقق صالح شركة إيجوث .

● تم تشكيل لجنة للتفاوض برئاسة رئيس الشركة القابضة وعضوية كل من :

١ ـ عضو مجلس الإدارة المسئول عن النشاط والسياحة [١] .

٢ـ عضو مجلس إدارة الشركة القابضة [٢] .

٣ ـ رئيس مجلس إدارة شركة إيجوث [٣] .

٤ ـ العضو المنتدب لشركة إيجوث [٤]

●عقدت لجنة التفاوض عدة اجتماعات مع ممثل الشركة المتقدمة لشراء الفندق وهى الشركة الاستثمارية السياحية التى توصلت إلى اتفاق النوايا ونتيجة للجهد المبذول فى ممارسة المشترى ومعاونة الدكتور وزير قطاع الأعمال العام وافقت الشركة المشترية على رفع سعر الفندق من ١٢٦ مليون دولار إلى ١٤٧ مليون دولار بزيادة ٢١ مليون دولار وأرسل مشروع اتفاق النوايا موقعاً من البائع إلى المشترى.

● أعد العضو المسئول عن النشاط السياحى دراسة عن تقييم فندق وكازينو شيراتون قدمت إلى الجمعية العمومية غير العادية لشركة إيجوث فى ٩٤/٤/١٩ . وقد أوضحت الدراسة العائد الإجمالى والصافى للمستثمر عند سعر الشراء المعروض وهو ١٤٧ مليون دولار.

● وقد وافقت الجمعية العمومية غير العادية لشركة إيجوث فى ٩٤/٤/١٩ على مبدأ بيع فندق وبرج وكازينو شيراتون القاهرة بمبلغ ١٤٧ مليون دولار وفقاً لمشروع اتفاق النوايا المعروض على الجمعية والذى تمشى مع أهداف الخصخصة فى هذه المرحلة. وطرح

---

(١) السيد/ عبد الحميد فرغلى.

(٢) السيد / أبو زيد رضوان.

(٣) السيد / حامد عبد المجيد.

(٤) السيد / عدلى دمرداش.

٣٠% للاكتتاب العام خلال فترة معينة . كما تم الاتفاق أيضاً على عدم البيع الكامل للأصول .

ويمكن تلخيص الاتفاق كما يلى :

- يتعهد الطرفان بتأسيس شركة مشتركة وفقاً لأحكام القانون ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ برأس مال مرخص به قدره ٣٠٠ مليون دولاراًورأس مال مصدر قدره ١٥٠ مليون دولاراً .
- نسبة مشاركة ٧٨ % للشركة الاستثمارية العربية للتنمية السياحية التى تتعهد بطرح نسبة ٨% (من الـ ٧٨ ) فى اكتتاب عام للمصريين خلال ٣ سنوات من تاريخ تأسيس الشركة بالقيمة الاسمية ما لم يتبين زيادة حقوق المساهمين وفقا لشهادة يصدرها مراقب الحسابات.
- نسبة ٢٠% لشركة إيجوث يتم طرحها للاكتتاب العام للمصريين خلال ثلاث سنوات من تاريخ إنشاء الشركة .
- نسبة ٢% للشركة القابضة للإسكان والسياحة والسينما تطرح أيضاً للاكتتاب العام للمصريين بنفس الشروط .

وتمت دعوة الجمعية العامة غير العادية لشركة إيجوث بتاريخ ٨/ ١٠/ ٩٤ للنظر فى اتفاق المؤسسين للشركة القومية للسياحة والفنادق (شركة مساهمة مصرية تحت التأسيس ) وقد وافقت علي الآتى :

- اعتماد اتفاق المؤسسين للشركة القومية للسياحة والفنادق ، شركة مساهمة مصرية (تحت التأسيس ) الموقع فى ١٩٩٤/٩/١٩ تنقل إليها ملكية فندق وبرج وكازينو شيراتون القاهرة بمبلغ ١٤٧مليون دولاراً على أن يكون رأس مال الشركة المرخص به ٢٠٠مليون دولاراً والمصدر ١٥٠ مليون دولاراً .

وعلى أن يكون الاكتتاب فى رأس المال المصدر كما يلى :

١ ـ إيجوث مبلغ ٣٠ مليون دولار أمريكى أى ٢٠% من رأس المال المصدر يطرح على الجمهور المصرى خلال ثلاث سنوات من تاريخ تأسيس الشركة .

٢ ـ الشركة القابضة للفنادق والسياحة والسينما : مبلغ ٨٣ مليون دولار أمريكى أى ٢% من رأس المال المصدر يطرح للجمهور المصرى خلال ثلاث سنوات من تاريخ تأسيس الشركة.

٣ ـ الشركة الاستثمارية العربية للتنمية السياحية مبلغ ١١٧مليون دولاراً أى ٧٨% من رأس المال المصدر يطرح منه ٨% للجمهور المصرى خلال ٣ سنوات من تاريخ تأسيس الشركة .

- يتم تشكيل فريق عمل من أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة وممثلين عن شركة إيجوث .
- يتصل فريق العمل بإدارة شركة شيراتون أوفرسيز العالمية للحصول على رأى نهائى بشأن تحويل عقد إدارة شركة شيراتون إلى الشركة الجديدة .
- أخطر المدير الإقليمى لفنادق شيراتون العالمية بطلب موافقتهم على تحويل إدارة فندق شيراتون القاهرة إلى الشركة الجديدة الشركة القومية للسياحة والفنادق (شركة مساهمة مصرية تحت التأسيس ) والتى تمت الموافقة على تأسيسها بواسطة الجمعية العمومية غير العادية لشركة إيجوث فى ١٩٩٤/١٢/٨ .
- تم استلام خطاب من السفارة المصرية فى واشنطون فى ١٩٩١/١٠/٨ يفيد أن مدير العلاقات الخارجية لشركة ITT التى تملك شركة شيراتون أفاد أن إدارة شركة شيراتون العالمية، طبقاً للقانون الأمريكى ، حريصة على أن يتم البيع بحيث لا يكون لرأس المال الليبى اليد العليا أى أن يكون أقل من ٥٠% .
- وقد اجتمعت الجمعية العمومية غير العادية لشركة إيجوث فى ٩٥/٤/٢٠ حيث تبين أن إدارة شيراتون أوفرسيز لا تقبل تحويل عقد الإدارة إلا إذا كان الجانب الليبى يملك أقل من ٥٠% من أسهم الشركة القومية للسياحة والفنادق لكى لا يكون له الأغلبية المطلقة فى إدارة الشركة. ووافقت الجمعية العمومية على ما يلى :

١ ـ تغيير اسم الشركة العربية للتنمية السياحية المشتركة فى تأسيس الشركة إلى الشركة العربية للمشروعات السياحية .

٢ ـ تخفيض اشتراك الشركة العربية للمشروعات السياحية إلى ٧٠% بدلا من ٧٨% .

٣ ـ رفع اشتراك إيجوث إلى ٢٨% مع الإبقاء على اشتراك الشركة القابضة للإسكان والسياحة والسينما كما هو ٢% .

٤ـ بلغت نسبة المساهمة الليبية فى الشركة العربية للاستثمارات المشتركة ٤٨,٨ % بينما امتلك الجانب المصرى ٥١,٢ % .وقد امتلكت الشركة العربية للاستثمارات المشتركة ١٠٠% من رأس مال الشركة العربية للمشروعات السياحية التى حلت محل الشركة العربية للتنمية السياحية المشارك السابق فى التأسيس .

وقد طلب من ممثلى المؤسسين إجراء التعديلات اللازمة وقدمت لهم كافة الموافقات الصادرة من الهيئة العامة للاستثمار فيما يتعلق بالتعديلات المذكورة بعاليه والتى أقرتها الجمعية العمومية غير العادية لشركة إيجوث فى ٢/٥/٩٥ .

وأخطر المدير الإقليمى لفنادق شيراتون العالمية بذلك فى ١٤/٥/١٩٩٥ للحصول على الموافقة على حوالة العقد للشركة المشتركة .

**تعليق على الحالة**

توضح الحالة كيف تتم عملية تقييم المبيعات لمستثمر رئيسى بشكل عملى ، وتكشف عن الصعوبات التى تتم مواجهتها فى عملية التقييم وكيف أن إجراءات العملية يمكن أن تستغرق وقتا طويلا وأن تكون معقدة . كما توضح الحالة أيضاً كيف أن المسئولين يميلون إما إلى تأجيل اتخاذ القرار أو المبالغة فى التقييم .

ومما يلفت النظر اعتماد الحكومة و البنوك المصرية على شركات ومكاتب خبرة أجنبية للقيام بعملية التقييم . فهل يرجع ذلك إلى نقص الخبرات المصرية فى هذا المجال ؟ أم أنها مجرد طريقة من المسئولين للبعد عن مسئولية إتخاذ قرارالتقييم ؟

ويتضح هذا الخوف من إتخاذ القرار ، ليس فقط فى ميل المسئولين إلى محاولة البعد عن إتخاذ القرار أو تأجيله ، وإنما فى المغالاة فى التقييم أيضاً ، فبالعودة إلي الحالة نجد فرقاً كبيراً بين السعر الأساسى الذى وضعته الشركة التابعة ومكاتب الخبرة ، مما يبين مغالاة الشركات

التابعة فى تقييم الأصول التى تملكها ، وقد يؤدى هذا الاتجاه فى كثير من الحالات إلى صعوبة الحصول على مشترى متحمس مستعد لدفع الثمن الذى تحدده الشركة .

أما عن طرائق التقييم التي إستخدمت ، فكما يتضح من الحالة فإن طرائق التقييم المختلفة تؤدى إلى نتائج مختلفة وذلك يرجع إلى الأسباب الآتية :

( أ ) تعتمد طريقة التدفقات النقدية المخصومة على سعر الخصم ومعدل التنمية Rate Of Deuelopment وهما يختلفان من عملية لأخرى.

(ب) تغيرت قيمة الإحلال لأنها تعتمد على التقديرات الشخصية . كما أن لكل فندق ظروفه الخاصة به والعوامل المختلفة التى تحدد تكاليف الغرفة (تستخدم قيمة الإحلال بعد خصم الإهلاك ) .

(جـ) القيمة السوقية العادلة والتى يمكن الوصول إليها عن طريق البيع الكفء للأصل فى السوق هى أيضاً ذاتية إذ تخضع للتقدير الشخصى بمساعدة القيمة الدفترية .

( د ) اختلفت قيم المبيعات المقارنة للمشروعات البديلة لأنه لا توجد حالات متطابقة تماماً. فلكل حالة ظروفها الخاصة بها .

ونحن نتفق تماماً مع لجنة البيع و مكتب الخبرة على أن من الأهمية القصوى إتباع طرائق تقييم عديدة عند تقييم الوحدة للبيع لمستثمر رئيسى ، ولكن من دراسة الحالة يتضح لنا عدم كفاية الأساليب المستخدمة ، فمعظم الطرائق التى تم استخدامها فى حالة تقييم فندق شيراتون تؤكد على جانب أصول المشروع . إن الطاقة الإيرادية المتولدة للمشروع وقدرتها على تحقيق الربح لم تنل الاهتمام الواجب في عملية التقييم ، ومن المعروف أن القدرة على تحقيق العوائد المستقبلية هى المعيار الرئيسى للتقييم بواسطة المشترى ، فكان من المتوقع أن تعطى لجنة البيع هذه الطرائق اهتماما أكبر عند تحديد القيمة .

كما أننا لابد وأن نلفت النظر إلى أن بعض الأساليب التى تم استخدامها فعلاً فى الحالة السابقة لم تكن مناسبة للموقف ، فطريقة الإحلال مثلاً ، والتى تستخدم عادة فى أغراض التأمين لم تكن مناسبة لتحديد القيمة الحقيقية للأصول الموجودة ، وكذا طريقة التدفقات النقدية المخصومة فكلاهما طرائق ذاتية Subjective ، تعتمد علي الحكم الشخصى للقائم بها

بشكل كبير، فيمكن أن تستخدم كمؤشر يساعد على الوصول إلى أنسب الأسعار ولكن كان لابد من الاعتماد بشكل أكبرعلى الطرائق القائمة على الدخل والتى تأخذ فى الاعتبار أن الشركة ستستمر فى العمل لمدة طويلة من الزمن . إن الاعتماد على طرائق عديدة أكثر موضوعية من شأنه ليس فقط أن يزيد من دقة النتائج بل ويشجع المسئولين على اتخاذ قراراتهم النهائية بطريقة أقل توتراً وأكثر سرعة .

وقد استطاعت لجنة التفاوض أن ترفع من سعر البيع. فقد ارتفع سعر العرض من ١٢٦ مليون دولار أمريكى إلى السعر النهائى وهو ١٤٧ مليون دولاراً بزيادة قدرها ٢١ مليون دولار أمريكى وهذا يبين أهمية دور المفاوضات فى تحديد أسعار مثل هذه المبيعات .

وقد أفاد المسئولون فى لجنة التسعير أنه بعد تأسيس الشركة التى اشترت الفندق وفى ضوء العوائد التى ستحصل عليها من فندق شيراتون والمتمثلة فى حصة المالك من صافى أرباح التشغيل وصافى العوائد بعد خصم أعباء الملكية (الإهلاك والتأمين والضرائب العقارية والمصروفات الإدارية للشركة ) فان المبالغ الفائضة القابلة للتوزيع والأرباح الموزعة Dividends والكوبونات سوف تتحدد آليات السوق القيمة الحقيقية للأسهم . فإذا كان التقييم مبالغاً فيه فإن قيمة السهم ستهبط والعكس صحيح . ويجب إن نأخذ ذلك فى الاعتبار فى عملية التقييم .

وأخيراً تكشف الحالة عن بعض المشكلات التى يمكن أن تواجه عملية التقييم . وهى تبين الوقت الطويل والإجراءات الكثيرة التى يتعين على البيع لمستثمر رئيسى أن يمر بها ، فإذا كانت الحكومة قد قررت الاعتماد بشكل أكبر على البيع لمستثمرين رئيسيين فى مراحل الخصخصة القادمة ، كما أعلن ، فلابد من إعادة النظر فى هذه الإجراءات وتبسيطها .

# الفصل العاشر

## الملخص والنتائج

# الفصل العاشر

# الملخص والنتائج

يقدم هذا الفصل النتائج الأساسية للدراسة، منتهياً بخلاصة ما تم استنتاجه من البحث مع التوصيات المناسبة .

## ١٠-١ النتائج الرئيسية للدراسة

### ١٠-١-١ تقديم نموذج مقترح للخصخصة

بدأ هذا الكتاب بوضع تصور لنموذج لما يمكن أن يعتبر ممارسة جيدة للخصخصة [١] . ونعتبر الكاتبة الخطوات المقترحة فى الشكل ( ١٠-١ ) خطوات ضرورية من أجل خصخصة سلسة وناجحة ، وقد اعتمدت على هذا النموذج لتقييم الممارسة الفعلية للخصخصة فى مصر فى الدراسة بكاملها ، وكان الهدف الرئيسى هو التعرف على المشكلات التى تواجه تطبيق الخصخصة و بحث مدى الالتزام الحكومى بالسياسة الجديدة بالإضافة إلى تأثير اتجاهات المديرين على سلاسة عملية الخصخصة .

ويقدم هذا القسم تذكرة موجزة للنموذج و الذى سبق تناوله بالتفصيل فى الفصل الأول.

(١) بناء على الكتابات السابقة ومقابلات تمت مع كبار المسئولين الذين يديرون برنامج الخصخصة.

## شكل ١٠-١ : خطوات الخصخصة:نموذج للممارسة "الجيدة".

**مستوى وضع السياسات**

(وهو أمر يتعلق إلى حد كبير بالالتزام السياسي والتنفيذ الفعال على مستوى السياسة)

- التحقق من أن الخصخصة مرغوبة فعلاً
- وضع خطة لأصحاب المصلحة ومجموعات المقاومة
- وضع وتنفيذ برنامج شامل للإصلاح
- تغيير في قوانين وأنظمة الشركات لكي تصبح أكثر ملاءمة للتنفيذ
- وضع خطة شاملة للخصخصة
- وضع برامج كافية وصارمة للخصخصة
- تشكيل هيكل مسئول عن تنفيذ البرنامج
- تحديد مستويات المسئولية عن التنفيذ بدقة بما يسمح بالمساءلة **Accountability** الفعالة.
- وضع نظام واضح للمتابعة
- تحديد الطرق المختلفة للتعامل مع القوة العاملة
- وضع خطة شاملة للتسويق
- وضع خطة إعلامية مساندة

↓

**مستوى التنفيذ**

(وهو أمر يتعلق أساساً بالاتصال الفعال والتنفيذ الكفء)

**أولا : مستوى الصناعة**

- توضيح البرنامج لكل المشاركين فيه
- إنشاء شبكة اتصالات لاكتشاف أى مشكلة وحلها
- وضع برنامج إعادة الهيكلة للوحدات ذات الأداء المنخفض
- اختيار الشركات المرشحة للخصخصة
- تحديد طريقة الخصخصة المناسبة لكل شركة مرشحة
- إتباع طرق تقييم متعددة لكى تصل إلى أفضل سعر
- تطبيق أنسب تقنيات التسعير
- تجهيز المعلومات المرتدة **Feed back** لنظام الرقابة والمتابعة

↓

**ثانيا : مستوى المشروع**

- إعداد المشروعات المرشحة للخصخصة عن طريق:

ـ التأكد من أن المديرين على مختلف المستويات يفهمون الخصخصة جيداً وأن اتجاهاتهم نحوها إيجابية

ـ توضيح موقف القوة العاملة وحدد البدائل مع التأكد من أنهم يقبلون السياسات الجديدة

ـ إعادة هيكلة الوحدة إذا احتاج الأمر إلى ذلك

ـ تصفية المواقف المتشابكة المتعلقة بالمزايا والعقود والالتزامات السابقة

- تطبيق أكثر تقنيات الخصخصة مناسبة للشركة
- إعداد المعلومات المرتدة لنظام الرقابة والمتابعة

### ١٠-١-٢ تقييم ممارسة الخصخصة في مصر

نقدم النتائج الخاصة بتقييم ممارسة تنفيذ الخصخصة باستخدام خطوات نموذج الممارسة «الجيدة» كقائمة Checklist نقارن بينها وبين الممارسة الفعلية . والهدف الرئيسى من هذا الإجراء هو التعرف على مناطق المشاكل وكيفية التعامل معها . وتبين الصفحات التالية نتيجة التقييم مرتبة مع تسلسل الخطوات الواجبة للخصخصة .

### ١٠-١-٢-١ تنفيذ الخصخصة علي مستوى وضع السياسات

أظهرت المقارنة بين الخطوات المختلفة للخصخصة التى يجب أن تتم على مستوى وضع السياسات (طبقاً للنموذج المقترح) والممارسة الفعلية ما يلى :

- **التأكد مما إذا كانت الخصخصة مرغوبة فعلاً**

كانت إجابة هذا السؤال طبقا للتصريحات الرسمية بالإيجاب إلا أن مصداقية هذه الإجابة كانت موضع شك طبقاً لمعدلات التنفيذ . وحتى إذا كانت البرامج قد نفذت بالفعل فإن إجمالى الأصول المخصخصة كان يمثل نسبة مئوية ضئيلة هى ١٥٪ من إجمالى قيمة الأصول الحكومية . وكان هناك حديث عن نسبة الـ ٨٥٪ الباقية فى ١٩٩٧ لكن لم يحدث شيء ملموس فى التطبيق . إن على الحكومة المصرية أن تتأكد من أن الخصخصة مرغوبة فعلاً على جميع مستويات التخطيط والتنفيذ .

- **وضع خطة لأصحاب المصلحة ومجموعات المقاومة**

الخطة الوحيدة الواضحة لامتصاص مقاومة المجموعات المختلفة هى إبطاء تنفيذ الخصخصة وتأكيدات الحكومة المصرية أن العاملين لن يتأثروا بسياسة الخصخصة ، إلا أن نتائج استطلاعات الرأى تظهر أن نسبة ٢٠٪ من المديرين يتمنون ألا تتم الخصخصة على الإطلاق. ويبدو أن هناك حاجة إلى وضع خطة ذكية لامتصاص مقاومة أصحاب المصلحة ليس فقط على مستوى العاملين أو المديرين بل أيضاً على مستوى وضع السياسات.

- **وضع برنامج شامل للإصلاح وتنفيذه**

لقد صمم برنامج الإصلاح الاقتصادى المصرى ونفذ محققاً نتائج ناجحة جداً قبل نهاية القرن العشرين .

● **تعديل القوانين ونظم الشركات لتكون أكثر ملاءمة للتغيير**

لقد صدرت قوانين جديدة لتحكم سوق الأسهم (القانون ١٩٩٢/٩٥) والمشروعات العامة (القانون ١٩٩١/٢٠٣). ويتم الآن وضع قوانين أخرى تتعلق بالعمالة وأسواق المال. وعلى الرغم من أن القانون ١٩٩١/٢٠٣ قد عالج بعض نقاط ضعف القانون١٩٨٣/٩٧ بنجاح إلا أن عيوباً كبيرة به ما زالت تقلل من جاذبية المشروعات العامة بالنسبة للمستثمرين المحتملين وتخلق مشكلات فى العمل اليومى قد تنعكس فى النهاية على سلامة تنفيذ الخصخصة . إن إتمام تطوير الإطار القانونى للخصخصة (خاصة فى القضايا المتعلقة بالعمالة ) من شأنه أن يخلق بيئة مواتية أكثر للخصخصة ويزيد من إمكانية تحقق التنفيذ. وقد ناقشنا هذا الأمر بتفصيل أكبر فى الفصل الخامس .

● **وضع خطة شاملة للخصخصة**

وضعت خطة شاملة للخصخصة فى ١٩٩١ عدلت بعد ذلك فى ١٩٩٣ طبقاً لأولويات الحكومة التى تم إعلانها بوضوح وترجمت الخطة إلى برامج سنوية لإعادة الهيكلة والخصخصة.

● **وضع برنامج كاف وحاسم وحازم للخصخصة**

وكما هو واضح فى الفصل الثالث أظهر التنفيذ الفعلى أن البرنامج ليس حازماً بما فيه الكفاية. ويمكن إرجاع ذلك إلى عدم ملائمة البرنامج للواقع أو إلى الظروف المحيطة والتى تخلق العقبات أمام التطبيق الكامل، ولكى يتم التنفيذ بطريقة أكفأ فيجب أن تكون الخطوة الأولى هى التأكد من ملائمة البرنامج فى مرحلة التخطيط و ذلك قبل مرحلة الإعلان ، فأما إذا تم الإعلان عن برنامج معين فلابد من الالتزام به بطريقة أكثر حزماً حتى يشعر الناس بمصداقية الحكومة فى تنفيذ خططها و بالتالى وعودها.

● **تكوين هيكل مسئول عن تنفيذ البرنامج**

تم تكوين هيكل مسئول عن تنفيذ الخصخصة (الفصل الثانى) إلا أن مهام الاتصال والتسويق ومتابعة التنفيذ قد تم إغفالها فى هذا الهيكل فيما يبدو.

● **تحديد مسئولية التنفيذ بما يسمح بالمساءلة الفعالة في حالة التقصير**

على الرغم من أن المسئوليات المختلفة لمجموعات التنفيذ قد حددت فى الأوراق بوضوح، إلا أن المسئولية عن البطء فى التنفيذ ومن المتسبب فيه، لا تزال أموراً غامضة فلم نسمع أن اللوم ألقى على أحد أو أن شخصاً ما أعتبر مسئولاً عن تعطيل الخطة . كذلك فلكى يتحقق شرط الشفافية لابد من تحديد المسئوليات بوضوح بالنسبة لحصيلة بيع الشركلت و كيف يتم التصرف فيها وهذا غير واضح . وباختصارفإن هناك حاجة ماسة إلى نظام يحدد المسئوليات بشكل أكثر وضوحاً ويسمح بالمساءلة الفعالة فى حالة التقصير.

● **وضع نظام لمتابعة التنفيذ الفعلي و الرقابة عليه**

على الرغم من وجود لجنة وزارية مهمتها الرقابة على تنفيذ برنامج الخصخصة إلا أن فعاليتها تبدو محدودة جداً. إن المقارنة بين التنفيذ الفعلى والأهداف والخطط الأصلية تبين بطء التنفيذ ومع ذلك فلم يعرف السبب و بالتالى فلم تتخذ الحكومة أية إجراءات. أننا نتطلع إلى نظام للرقابة أكثر وضوحاً يقيس التنفيذ بالنسبة للخطط على مستوى وضع السياسات ومستوى الصناعة ومستوى المشروع بشكل منتظم، فحينئذ يمكن اكتشاف وحل أى مشكلات على أى مستوى دون تأخير.

● **تحديد الطرق المختلفة للتعامل مع القوة العاملة**

وضعت الحكومة المصرية مشروعات عديدة وتدرس الآن قانوناً جديداً لتهيئة البيئة الصالحة والآليات المناسبة للتعامل مع مشكلات العمالة ، إلا أن القليل قد تم لمعرفة مدى قبول العاملين لهذه المشروعات لاكتشاف أيها أكثر جاذبية للعاملين فى المستويات المختلفة. ونرى أنه قد يكون من المفيد معرفة أى المشروعات أكثر جاذبية للعاملين فى المستويات المختلفة فى مرحلة التخطيط والتركيز على تلك التى تحظى بقبول أكبر. ولقد وجهت هذه الدراسة عدداً من الأسئلة للمديرين على المستوى الأعلي والمتوسط لمعرفة مدى قبول العاملين للعديد من هذه المشروعات. ويتضمن القسم ١٠-٣-٣-٥ ملخصاً لنتائج هذا الاستطلاع .

كما لوحظ أيضاً أن نفس اتفاقات تسويات التقاعد تقدم للشركة كلها ، دون تمييز بين المديرين والعاملين المهرة والعمالة الزائدة . وهذا يتجاهل أن صفقات التعويض التى تكون جذابة لفئة ما قد لا تكون مناسبة لفئة أخرى ، كما يتجاهل أن من الممكن إغراء العاملين المهرة الأكفاء لقبول صفقات التعويض التى قصد بها أصلا العمالة الزائدة ومن ثم يتركون الشركة على الرغم من حاجة الشركة إليهم. ويمكن تخطى هذه العقبة عن طريق تصميم صفقات مختلفة لفئات العاملين المختلفة وزيادة الحوافز للعاملين المهرة المنتجين لكى يبقوا فى الشركة .

ومن المحاور الأخرى التى قام هذا الكتاب بدراستها دور الصندوق الاجتماعى للتنمية والمخطط له امتصاص العمالة الزائدة والتخفيف من الآثار الجانبية للخصخصة على القوة العاملة ، وقد اتضح أن دور الصندوق الاجتماعى للتنمية فى امتصاص العمالة الزائدة ليس بالكفاءة التى نتوقعها ، والمطلوب مراجعة وتدعيم هذا الدور .

**● وضع خطة تسويق شاملة**

أثار المديرون الشكوك حول مدى توافر القوى الشرائية الراغبة والقادرة والتى يمكن أن تقبل على شراء الوحدات المطروحة للبيع ، مما يؤكد أهمية وضع خطة شاملة للتسويق تأخذ فى اعتبارها المشترى وقدرته على الدفع عند تحديد أى الأسواق يمكن السعي إليها (ما إذا كانت أسواقاً محلية أو دولية) وما هى الأسعار المناسبة للسوق ( الأسعار الحقيقية أم الأسعار المخفضة... إلخ ) وكيف يمكن لخطة الترويج أن تفتح أسواقاً جديدة ، وأى المشروعات العامة تطرح فى البداية وكيفية طرحها للوصول إلى أكبر عدد ممكن من المشترين الراغبين والقادرين على الشراء . وقد وجد أن جهود التسويق تفتقر إلى المدخل الشامل المتكامل فمعظم هذه المجهودات تركز حالياً على الإعلان عن الوحدات المطروحة للبيع ، أما عن التسعير فيتم فى كل حالة على حده ، وبالنسبة للأسواق المحلية فيتم الوصول إليها بكفاءة إلا أن الجهد مطلوب للوصول إلى الأسواق الدولية الأوسع . كما تحتاج مجهودات التسويق إلى أن تتجه بنفس القدر من الاهتمام إلى ترويج فكرة الخصخصة بصفة عامة وترويج البرامج المخططة بصفة خاصة، بجانب الترويج لبيع شركات بعينها .

● **وضع خطة تدعيم من وسائل الإعلام**

تقتصر معظم المجهودات الإعلامية المتصلة بالخصخصة على محاولة الجرائد الرسمية خلق وعى بالدور الجديد لسوق الأسهم و الإعلان عن خطط و نوايا الحكومة المستقبلية فى هذا الشأن. ومن بين مجهودات الحكومة المصرية تطوير مجلة سوق الأسهم وتخصيص صفحة كاملة فى كبرى الصحف اليومية للنشاط اليومى لهذا السوق، بالإضافة إلي المتابعة المستمرة للتصريحات الرسمية المتعلقة بالخصخصة. أما التغطية فى وسائل الإعلام الأخرى فمحدودة. وكما هو واضح فى النموذج فيجب على الأجهزة القائمة على تنفيذ الخصخصة أن تتأكد من وجود خطة دعاية ناجحة تتسق مع خطة التسويق الشاملة.

### ١٠-١-٢-٢ تنفيذ الخصخصة علي مستوي الصناعة

● **توضيح البرنامج لكل المشتركين فيه**

كشفت هذه الدراسة عن أن هناك قضايا كثيرة تتعلق بالخصخصة مازالت بحاجة إلى توضيح وخاصة للمديرين القائمين بتنفيذ العملية. ومن بين هذه القضايا الإطار القانونى للخصخصة وما هو المتوقع للشركات العامة وما سيحدث لهم كمديرين لتلك الشركات وما هى المشروعات المختلفة المقترحة لحل مشكلة العمالة الزائدة.

وقد نظم المكتب الفنى لقطاع الأعمال العام مؤتمرات عديدة وحلقات نقاش لتوضيح برامج الحكومة إلا أن تأثيرها يبدو محدوداً. وقد أظهرت إجابات المديرين على الكثير من الأسئلة التى وجهت إليهم أنه لا يزال هناك غموض فى كثير من الجوانب المتعلقة بالخصخصة. فعلى الحكومة المصرية ليس فقط أن تتأكد من توافر المعلومات لدى من ستمسهم السياسة الجديدة، ولكن يجب عليها أيضاً أن تتأكد من وضوحها لدى كل المعنيين.

● **إنشاء شبكة اتصالات لاكتشاف أية مشكلة وحلها**

ومن الضرورى ـ كما هو مبين فى النموذج المقترح ـ وضع نظام اتصال كفء لكى يصبح الاتصال متبادلاً. وتعتمد الممارسة الحالية أساساً على الاتصالات غير الرسمية خاصة على المستويات الأدنى فى الشركة. وقد أكد معظم المديرين على أن النقص فى المعلومات اللازمة هو أحد العقبات الرئيسية التى تعوق الخصخصة كما تم ذكر نقص الاتصال كعقبة

أساسية أيضاً . يجب توصيل كثير من القضايا المتعلقة بالخصخصة والعمالة والإطار القانونى بشكل أكثر كفاءة خاصة للمستويات الدنيا فى المشروعات العامة. إن وضع نظام اتصال رسمى أكثر فعالية أمر ضرورى لتوضيح برنامج الخصخصة وآثاره على المشروعات المختلفة والدور الجديد للعمالة الموجودة وكيفية التعامل معها .

- **وضع برنامج لإعادة هيكلة الوحدات ذات الأداء المتدنى**

بدأ برنامج حكومى لإعادة هيكلة المشروعات العامة التى ستظل بين يدى الحكومة، (الفصل السادس) وقد أعلن أن مسئولية إعادة هيكلة المشروعات المزمع بيعها ستترك للمشترى فى معظم الحالات (مكتب قطاع الأعمال العام ، ١٩٩٤) وقد أعلن وزير قطاع الأعمال العام فيما بعد أن إعادة الهيكلة هى المهمة الرئيسية للحكومة (حديث وزير قطاع الأعمال العام أمام مجلس الشعب فى ٢١ إبريل ، ١٩٩٨) . وقد تم تحديد ١٢٦ شركة خاسرة على أنها فى حاجة إلى إعادة هيكلة. وقد بدأت إعادة الهيكلة فى بعض الشركات ولا تزال تنفذ فى شركات أخرى، وقد وعد الوزير فى حديثه أن باقى الشركات – فيما عدا الشركات التى فاقت خسائرها عشرين سنة – ستتم إعادة هيكلتها خلال السنة اللاحقة لحديثه (حديث وزير قطاع الأعمال العام أمام مجلس الشعب فى ٢١ إبريل ١٩٩٨) .

وعلى الرغم من أن البرنامج المصرى لإعادة الهيكلة المعلن يتعامل مع كثير من أوجه إعادة الهيكلة إلا أنه ينقصه المدخل الشامل لخطة متكاملة. كما أن البرنامج عام إلى حد ما، فهو يقدم إرشادات Guidelines فى التعامل مع مشكلة إعادة الهيكلة ويقدم خيارات ممكنة للتعامل مع المشكلات لكن لا نستطيع اعتباره خطة عمل . فهو أقرب إلى المستند الأكاديمى ذى الخطوة خطوة منه إلى البرنامج الذى يهدف إلى تنفيذ مهمة ما ويقوم على تحقيق غاية. كما ينقص البرنامج إيضاح كيفية التعامل مع المشكلات الشائعة فى شركات قطاع الأعمال والمتعلقة بقضايا مثل المخزون المتراكم والطاقات غير المستغلة والحسابات المدينة المتعثرة والديون السابقة وقضايا القوة العاملة والتى تمثل أكبر المشكلات التى تواجه المشروعات العامة.

ومن بين القضايا الأخرى التى لا يتعامل معها برنامج إعادة الهيكلة بشكل كاف:

- إلغاء الدعم المباشر وغير المباشر للمشروعات العامة .
- تخفيض عدد المستويات المتعلقة باتخاذ القرار خاصة قرارات التقييم والبيع .
- لم يتم نقل كثير من الوظائف الاجتماعية للمشروع إلى سلطات الحكومة المركزية بشكل كامل (خاصة فى القضايا المتعلقة بالعمالة والتسعير) .
- لم يتم تطوير الشبكة الاجتماعية اللازمة للبطالة بشكل كامل .
- لم يعالج البرنامج مشكلة نقص الكوادر التى يمكن إسناد عملية إصلاح المشروعات العامة إليها ، كما أنه لا يحل مشكلة النقص فى مؤسسات وكليات التدريب القادرة على تخريج مثل هذه الكفاءات البشرية .

- **اختيار الشركات المرشحة للخصخصة**

وضعت الحكومة المصرية معايير عديدة لاختيار الشركات المرشحة للخصخصة ، وأهم هذه المعايير الربحية ، والحجم المتوسط مع تفضيل المشروعات العاملة فى قطاعات الأعمال المتنافسة والتى لا تحتاج إلى إعادة هيكلة مالية واستثمار إضافى وإعادة تنظيم فى مجال التشغيل وإعادة هيكلة قانونية أو إجراءات تصحيحية هامة فى البيئة.

- **اختيار تقنية الخصخصة المناسبة لكل شركة مرشحة**

الطرق الأربع الرئيسية المستخدمة فى خصخصة المشروعات العامة هى التصفية والطرح العام للأسهم وبيع الأسهم لاتحاد العاملين المساهمين والبيع لمستثمرين رئيسيين. وكانت الطريقة الأكثر استخداماً خلال فترة التسعينيات هى الطرح العام للجمهور. وقد أصبحت هذه الطريقة موضع شك فى المستقبل نظراً لانخفاض نشاط البورصة فى الفترة الأخيرة مما يستوجب إتباع طرق أخرى بديلة يتم اختيارها فى ضوء ظروف كل حالة. إن البيع لمستثمرين رئيسيين يبدو بديلاً جذابا ولكن يجب تبسيط إجراءات البيع. كما أن شروط البيع يجب أن تكون واضحة ومتفقا عليها قبل بدء البيع.

- **إتباع طرق تقييم متعددة للوصول إلى أفضل سعر**

تم تخصيص الفصل التاسع من هذا البحث لدراسة طرق التقييم والتسعير وما إذا كانت تلك الطرق تمثل مشكلة أمام التنفيذ السلس للخصخصة. إن طريقة التقييم الأكثر شيوعاً

والمستخدمة لتسعير أسهم المشروعات العامة هى طريقة نسبة السعر إلى العائد. أما بالنسبة للمشروعات العامة التى تم بيعها كمشروعات مستمرة فقد طبقت طرق تقييم عديدة وكانت أكثر الطرق شيوعا هى التدفقات النقدية المخصومة Discounted Cash Flows وطريقة القيمة الإحلالية Replacement Value Method . وتقوم بالتقييم فى العادة مكاتب خبرة متخصصة وتراجعه وتعدله أو توافق عليه اللجان الرسمية للبيع والخصخصة. ويتم البحث عن القيمة السوقية بالنسبة للشركات والأصول المصفاة .

و بصفة عامة تواجه عملية تقييم المشروعات العامة مشكلات كثيرة ويمكن اعتبارها أحد أسباب بطء التنفيذ. والمشكلة الأساسية فى هذا الصدد هى خوف المسئولين من التقييم المنخفض للمشروعات. ويزيد من صعوبة المهمة الالتزامات القائمة والمواقف المتشابكة والعوامل الكثيرة المتداخلة والتى يجب أخذها فى الاعتبار فى عملية التقييم. وأيضاً تحتاج السجلات المحاسبية الموضوعة على أسس مالية إلى الكثير من التعديلات قبل عملية التقييم. وهناك مشكلة أخرى هى أن السجلات المحاسبية لا تعكس الموقف المالى الحقيقى للشركة فى كثير من الحالات، و يرجع هذا إلى الدعم المقنع والديون المعدومة Bad Debts التى تظهر فى الجانب الدائن من الميزانية أو حتى الدعم الذى سيتوقف عند تحويل الشركة للقطاع الخاص. وهناك صعوبة أيضا فى تحديد القدرة الإيرادية المستقبلية للشركة أو التغييرات المستقبلية فى السوق بصفة عامة مثل أسعار الفائدة. وهناك مشكلة هامة أخرى هى الإجراءات التى تستغرق وقتاً طويلاً التى يجب أن تمر بها عملية البيع .

كل هذه المشكلات تجعل من تقييم الشركات العامة مهمة صعبة وتؤثر على الرغبة فى الاستمرار فى عملية البيع لدى المسئولين أو فى بعض الأحيان على إمكانية البيع نفسها. وهذا يبدو بشكل واضح جداً فى عملية البيع لمستثمرين رئيسيين والتى لم يتجاوز عددها تسعة عشر فى خلال عشر سنوات من الخصخصة .

- **تطبيق أنسب آليات التسعير**

إن آلية التسعير الأساسية والتى استخدمت فى طرح الأسهم هى سعر للسهم مرن ومحدد سلفاً يسمح بالتذبذب حتي حد معين (+أو-٥%) طبقاً لقوى السوق . وسعر التنفيذ هو السعر

الذى تلتقى عنده أقصى كميات للعرض والطلب وتنفذ الطلبات بالسعر المساوى أو الأعلى. وآلية التسعير هذه المرنة نسبياً تجعل السعر أكثر واقعية . كما يسمح النظام أيضاً للحكومة المصرية أن تقوم بعمل خصم فى تسعير الأسهم فى حالة الضرورة .

وأسلوب التسعير المستخدم فى بيع المشروعات القائمة هو فى العادة العطاءاتBids المتنافسة. وتستخدم المزادات عادة فى الشركات أو الأصول المصفاة. وهذا الأسلوب مناسب إلا أنه يجب بذل المزيد من الجهد لجذب مقدمى العطاءات فى الأسواق الدولية. كما يجب تبسيط إجراءات البيع لمستثمرين رئيسيين لتشجيع مثل هذه المبيعات لأن لها مزايا عديدة طويلة المدى كما يجب أن تكون إجراءات وشروط البيع واضحة للجميع قبل البدء فى إجراءات البيع .

- **المعلومات المرتدة Feedback لنظام الرقابة**

لا يوجد نظام معلن للرقابة و المتابعة للتنفيذ الفعلى للخصخصة على مستوى الصناعة.

### ١٠-١-٢-٣ التنفيذ على مستوى المشروع

يركز التنفيذ على مستوى المشروع أساساً على إعداد الشركات المرشحة للخصخصة ثم تطبيق التقنيات الأنسب لظروف الشركة ، وفيما يلى تقييم للخطوتين :

- **إعداد الشركات المرشحة لتنفيذ الخصخصة**

- كما ذكرنا سابقاً إن التأكد من أن المديرين على مختلف المستويات يفهمون الخصخصة فهما كاملا ويتخذون حيالها موقفاً إيجابياً شرط ضرورى لتنفيذ الخصخصة بنجاح على مستوى المشروع . وقد أظهرت نتائج الاستطلاع أن هناك غموضاً فى كثير من النواحى المتعلقة بالنظام الجديد وخاصة فيما يتعلق بالإطار القانونى . كما أظهرت النتائج أيضاً أنه على الرغم من أن المديرين يقبلون الخصخصة قولاً فإن الكثير منهم لا يفضلون خصخصة شركاتهم. كما يبين استطلاع الآراء أنه على الرغم من أن صفقات التعويض للتقاعد تعرض على المديرين والعمال فإن كثيراً من المديرين يفضلون الاستمرار فى شركاتهم. وهذا يبين أن الحوافز للمديرين ليست كافية لأن تجعلهم يريدون التغيير. وتشمل الدراسة تفصيلات أكثر عن اتجاهات المديرين ، كما نورد ملخصاً لها فى قسم لاحق .

- إن توضيح الموقف للقوة العاملة وتحديد البدائل هما أساسا مسئولية كبار المسئولين والمديرين الذين يتعين عليهم أن يوضحوا الموقف لمرءوسيهم وللموظفين والعمال وأن يمدوهم بصورة كاملة عن التغييرات التى ستحدث . وهذا من شأنه أن يقلل من المقاومة المحتملة ويزيد من إمكانية تنفيذ العملية برمتها . فإذا لم يكن لدى المديرين الحافز الكافى لتنفيذ التغيير المطلوب فلن يكونوا قادرين أبداً على إقناع مرءوسيهم والعاملين به . إن اتجاهات العاملين ومدى قبولهم للخصخصة وكفاية صفقات التعويض هى محاور تحتاج إلي المزيد من البحث وتبين هذه الدراسة أن هناك بعض المقاومة من جانب المديرين مما قد ينعكس على القوة العاملة .
- إعادة هيكلة الوحدة إذا لزم الأمر: فى هذه الخطوة تنفذ الشركات سياسات وخطط الحكومة فى إعادة الهيكلة والإجراءات التى يوصى بها المتخصصون على مستوى الصناعة والتى يقرها ممثلو الحكومة على مستوى وضع السياسات، ويمكن أن تشمل إعادة الهيكلة الشاملة للمشروع أو إعادة هيكلة جزئية معينة تعانى من المشكلات مثل إعادة الهيكلة المالية . إن الإصلاح الناجح للمشروعات العامة من شأنه أن يوقف نزيف الخسائر ويرفع من سعر بيع الشركة .
- تسوية المواقف المتشابكة المتعلقة بالمزايا والعقود والإلتزامات السابقة. وعند إعداد الوحدة للبيع يجب إتخاذ القرارات حول المزايا الكثيرة التى كانت تمنح للشركات العامة (بصفتها مملوكة للحكومة) وأى هذه المزايا سيتم إلغاؤه وأيها سيستمر وإلى متى . كما أن الشركات المزمع بيعها كمشروعات مستمرة لها أيضاً عقود مختلفة والتزامات ذات توقيتات محددة. ويجب دراسة هذا بعناية باستخدام مدخل كل حالة على حدة على مستوى المشروع.

وفى الممارسة الفعلية تتم إعادة هيكلة الشركات المرشحة للخصخصة طبقاً لمعايير معينة تم ذكرها من قبل (الفصل السادس). كما أن تسوية المواقف المتشابكة أمر ضرورى قبل البيع. ويتم على أساس كل حالة على حده إلا أنه يلزم القيام باتصالات أفضل لتوضيح الموقف للقوة العاملة وتحديد خياراتهم المختلفة .

● **تطبيق نظام الخصخصة الأنسب للشركة**

يتم اختيار أنسب الأساليب على مستوى الصناعة . وما يحدث فى هذه الخطوة هو مجرد التنفيذ .

● **المعلومات المرتدة لنظام المتابعة**

يجب على جهود الرقابة و المتابعة أن تتحقق من أن عملية التنفيذ قد سارت بسهولة على مستوى المشروع . كما يجب أيضاً أن تتأكد من أن طريقة الخصخصة المستخدمة كانت أنسب الطرق . وكما يتضح فى أجزاء مختلفة من الدراسة فإن جهود المتابعة إما غير كافية أو غير فعالة .

## ١٠-١-٣ المشكلات الرئيسية التي تواجه تنفيذ برنامج الخصخصة المصري وما يترتب عليها

من التحليل السابق يمكننا استنتاج أن المشكلات الرئيسية التى تواجه تطبيق الخصخصة فى مصر هى :

- ينقص التطبيق التنفيذ الحازم والحاسم لبرنامج الخصخصة المعلن . ويمكن أن يرجع ذلك إلى عدم كفاءة البرنامج أو إلى عدم ملاءمته أو إلى العوائق المختلفة التى تقف أمام التنفيذ أو ببساطة إلى ضعف التزام الحكومة بالبرنامج .
- تبدو الرغبة فى الخصخصة سواء عند مستوى وضع السياسات أوالتنفيذ أمراً مشكوكاً فيه.
- لا يزال الإطار القانونى المصاحب للخصخصة غير كامل ويحتاج – فى نواح كثيرة– إلى التطوير لزيادة إمكانية التنفيذ.
- إن معدلات البطالة المرتفعة والعمالة الزائدة فى المشروعات العامة هما مشكلتان هامتان تواجهان تنفيذ الخصخصة.
- هناك حاجة إلى قدر كبير من إعادة الهيكلة فى حوالى ثلث المشروعات العامة الخاضعة للقانون ١٩٩١/٢٠٣ قبل البيع . إن جهود إعادة الهيكلة ستتضمن التكاليف والخبرة المهنية والوقت، والنقص فى أى من هذه العوامل قد يبطئ من معدل إعادة الهيكلة . ويمكن أن تتضمن إعادة الهيكلة فى كثير من الحالات خفضاً للقوة العاملة أو تغيرات فى

الإدارة ونظمها . كما أن الحكومة عليها ان تخبار بوضوح ما إذا كانت ستقوم هى بمهمة الإصلاح أم ستترك المهمة للمشترين الجدد دون تناقض فى التصريحات .

- لیس هناك نظام واضح وفعال لمساءلة المسئولين عن تعطيل البرنامج .
- إن نظام الرقابة و المتابعة لبرنامج الخصخصة القائم إما غير موجود أو غير فعال .
- لا يوجد مدخل شامل لتسويق مفاهيم الخصخصة المختلفة بصفة عامة والشركات المرشحة للخصخصة بصفة خاصة .
- لیس هناك نظام اتصالات فعال لتوصيل وتوضيح برنامج الخصخصة لكل المعنيين بالأمر.
- إن الاكتتاب العام والذى كان طريقة فعالة للبيع لكثير من الشركات التى تمت خصخصتها في السابق أصبح غير مناسب للمبيعات المستقبلية .
- تستغرق إجراءات البيع و الموافقات اللازمة وقتاً طويلاً خاصة فى حالات البيع لمستثمرين رئيسيين ، فلابد من تبسيط الإجراءات حتي يتسني استخدام هذه الطريقة بشكل أكبر فى البيع .
- عند تقييم المشروعات العامة هناك ، دائماً الخوف من تقدير المشروع العام تقديراً منخفضاً أو الاتهام بذلك • و هذا يدفع ممثلى الحكومة إلى المبالغة فى تقييم الشركات مما يخلق مشكلة فى إيجاد مستثمرين متحمسين •

**☐ و تؤدي هذه المشكلات إلى النتائج التالية:**

- خلق الشكوك حول البرنامج و نوايا الحكومة .
- بطء سير البرنامج .

## ١٠-٢ اتجاهات المديرين حول الخصخصة و قضاياها

يتضمن هذا القسم ملخصاً لاتجاهات و آراء مديرى الإدارة العليا والإدارة الوسطى فى شركات قطاع الأعمال العام حول قضايا الخصخصة المختلفة • وقد تم تقييم هذه الاتجاهات لقياس مدى قبول المديرين للخصخصة وما إذا كانوا يحبذون السياسة الجديدة أم لا ، خاصة وأن نجاح التنفيذ يعتمد أساساً علي اقتناعهم وتعاونهم . كما تم الأخذ بآراء المديرين فى العديد من المشكلات بصفتهم خبراء فى القطاع العام .

وفى إطار هذه الدراسة تم تقسيم المديرين إلى أربعة مجموعات لمعرفة آراء كل مجموعة ومدى قبولها للسياسة الجديدة:

- مديرو الإدارة العليا بالشركات الصناعية .
- مديرو الإدارة الوسطى بالشركات الصناعية .
- مديرو الإدارة العليا بالشركات غير الصناعية .
- مديرو الإدارة الوسطى بالشركات غيرالصناعية .

**١٠-٢-١ آراء المديرين حول القطاع العام و اتجاهاتهم حول مفهوم الخصخصة**

- تبين إجابات المديرين أنه على الرغم من أن المديرين فى جميع المجموعات يسلمون بفشل شركات القطاع العام فى تحقيق معظم أهدافها فإنهم لا يوافقون على بيعها. إن إجاباتهم حول مزايا إبقاء هذه الشركات فى يد الحكومة تبين أن الكثيرين منهم لا يزالون يرون مزايا كثيرة فى استمرار ملكية الحكومة لها. فهم يرون الخصخصة على أنها مجموعة من الإجراءات التصحيحية التى تتجه نحو اقتصاد أكثر حرية مصحوبة بالعديد من إجراءات الإصلاح و تغيير الإجراءات و إعطاء مزيد من السلطة لكبار المسئولين فى الشركات و لكن ليس بالضرورة فى بيع المشروعات العامة . ويظهر هذا الإتجاه بشكل أكثر قوة فى إجابات مديرى الإدارة العليا و الوسطى فى الشركات غير الصناعية.

- عندما سئل المديرون مباشرة عن مدى موافقتهم على سياسة الخصخصة فإن أغلبهم إما وافقوا أو وافقوا بشدة على السياسة الجديدة ، و قد بدى مديرو الإدارة الوسطى بالشركات الصناعية أكثر تقبلاً للسياسة الجديدة من المجموعات الأخري. وقد وافق الكثير من المديرين أيضاً على أن تكون لشركاتهم أولوية فى تنفيذ البرنامج لأن ذلك من شأنه أن يرفع من كفاءة شركاتهم إلا أنهم حين طلب منهم تحديد ميعاد مناسب لخصخصة شركاتهم ، أكد الكثير منهم أنه لا داعى للاستعجال وأقر خمس عدد المجيبين أنهم يفضلون لو لم تخصخص شركاتهم أبداً . وتبين هذه الإجابة أن كثيراً من المديرين لا تزال لديهم شكوك حول سياسة الخصخصة وأن عدداً كبيراً منهم لا يوافق عليها . ومما لا شك فيه أن

**هؤلاء الذين** يتمنون عدم حدوث الخصخصة ربما يقاومونها بطرق مختلفة، وعليه فإن من الواجب وضع خطط خاصة لترغيبهم فيها .

- **وعن الإنجازات** المتوقع أن تحققها السياسة الجديدة ذكر الكثيرون منهم زيادة كفاءة شركات قطاع الأعمال العام كإنجاز متوقع أساسى مما يعكس توقع المديرين استمرار المشروعات العامة وزيادة كفاءتها و ليس تقليص حجمها Curbing their Size . و قد نالت عبارة «توسيع قاعدة الملكية عن طريق بيع الأسهم لأكبر عدد ممكن من المساهمين» الترتيب الرابع و نالت عبارة «تخفيض حجم القطاع العام» وهى النتيجة الأساسية المتوقعة لسياسة الخصخصة الترتيب السادس. يؤكد هذا الترتيب المتأخرللعبارتين، مرة أخرى، أن الخصخصة –طبقا لكثير من المديرين ــ لا تعنى بالضرورة بيع المشروعات العامة أو تخفيض عددها و لكنها تعنى الإجراءات التصحيحية التى تهدف إلى زيادة الكفاءة. وتقودنا هذه الإجابات إلى الشك فيما إذا كان المديرون يفهمون سياسة الخصخصة وضرورة تخفيض عدد المشروعات العامة فعلاً أو يقبلونها • وتبين أيضاً ضرورة توضيح برنامج الخصخصة ودوره و النتائج المتوقعة منه لجميع المعنيين.
- وقد رأى معظم المديرين أن «تفاقم البطالة» «واحتمال تغيير المديرين» من أكبر العيوب المحتملة للخصخصة مما يعكس تخوف المديرين من تنفيذ السياسة الجديدة، وهو ما يؤكد أهمية تسوية مشاكل القوى العاملة قبل تطبيق الخصخصة وضرورة إعداد خطط خاصة للمديرين لزيادة إحساسهم بالأمان وخطط أخرى لامتصاص العمالة الزائدة كلما كان ذلك ممكناً.
- ذكر المديرون أيضاً التغييرات المتعلقة بالتعديلات فى أنظمة الشركات كأحد العيوب الهامة للنظام الجديد. فإذا كان بعض المديرين يرون هذه التغييرات كعيوب فهم بالتأكيد سيتخذون موقفاً سلبياً من الخصخصة. فإذا كانت مخاوفهم قائمة على أسس صحيحة وجب اتخاذ إجراءات تصحيحية. ومن ناحية أخرى ، إذا كانت مخاوفهم لا أساس لها فهذه علامة على أن الأمر يتطلب المزيد من الاتصالات والتوضيحات للنظام الجديد.

- وقد رأى بعض المديرين أيضاً أن إضافة سلطة جديدة للقطاع الخاص تعد إحدى مساوئ الخصخصة. وهذا يبين أن بعض المديرين لا يزالون لا يقبلون تدخل القطاع الخاص أو لا يرغبون فيه .

### ١٠-٢-٢ آراء المديرين حول المشكلات الرئيسية التي تعوق تنفيذ الخصخصة

- أجمع معظم المديرين ـ خاصة مديرو الإدارة العليا ـ على أن عدم توافر الرغبة الحقيقية في الخصخصة لدى الأطراف المعنية هي أكبر مشكلة تواجه التطبيق ، كذلك أكدوا أن انخفاض دخل نسبة عالية من المجتمع و بالتالى عدم توفر القدرة الشرائية تحد من عدد المشترين المرتقبين ، كما أن انخفاض الرغبة في الاستثمار في شركات قطاع الأعمال العام سيؤدى حتماً إلى نفس النتيجة. وبإثارة المديرين لهاتين المشكلتين فقد لمسوا أهم محددات جانب الطلب على المشروعات العامة المطروحة للبيع. إن برنامج الخصخصة يصبح بلا معنى بدون وجود مشترين لديهم الرغبة والقدرة على شراء الوحدات المعروضة للبيع وهذا يبين أهمية وضع خطة تسويقية شاملة تأخذ في اعتبار مخططيها ، المشترى وقدرته على الدفع ، في تحديد أى الأسواق يمكن التوجه إليها وأى الأسعار تضع وكيف يمكن لخطة الترويج أن تساعد في فتح أسواق جديدة وأى المشروعات العامة يتم البدء بها.
- ومن المشكلات التى ذكرها المديرون أيضاً «عدم كفاية المعلومات» وتعكس هذه المشكلة نظام الاتصالات غير الكفء الذى يصاحب عملية الخصخصة. فإذا كان المديرون أنفسهم وهم المنوط بهم لنقل المعلومات إلى مرءوسيهم ، يشعرون بعدم كفاية المعلومات، فإن المشكلة تكون بالتأكيد أسوأ على المستويات الأدني فى المشروعات العامة. إن عدم كفاية المعلومات يتيح المجال للشائعات وللاتصالات غير الرسمية والتى قد تتولد عنها مقاومة سواء من المديرين أو من المستويات الأدنى فى شركات قطاع الأعمال العام. وهذا يؤكد ضرورة وضع نظام اتصالات رسمى أكثر كفاءة لا يضمن فقط توفر المعلومات ، وإنما يضمن أيضاً وضوح تلك المعلومات لجميع من يهمهم الأمر.
- وقد أعطى المديرون «المقاومة السياسية» درجة منخفضة من الأهمية. وهذا يبين كيف أن المديرين يعتبرون الموافقة السياسية على سياسة الخصخصة أمراً مفروغاً منه. وهذا ليس صحيحاً كما يتضح من عدم الالتزام بتنفيذ الخطط.

### ١٠-٢-٣ آراء المديرين بخصوص بعض القضايا المتعلقة بالقانون ١٩٩١/٢٠٣

- عندما سئل المديرون ما أهم التغييرات التى أدخلها القانون الجديد فضّل ٣٥% منهم عدم الإجابة بينما رأى ١١% آخرون أن تلك التغييرات غير ذات أهمية . ويمكن تفسير ذلك إما بانخفاض درجة فهم القانون أو برفض المديرين الداخلى للتغييرات وتبين هذه المعدلات المرتفعة أهمية توصيل القانون ١٩٩١/٢٠٣ إلى مختلف المديرين . وبصفة عامة بدي مديرو الإدارة العليا أكثر دراية بالقانون الجديد .
- ومن أهم التغييرات التى أضافها القانون ٢٠٣ من وجهة نظر المديرين خلق جو من المنافسة وتحرير أنظمة الشركات من التدخل الحكومى والمساواة فى المعاملة مع القطاع الخاص .
- وقد أعطى المديرون السماح ببيع المشروعات العامة ترتيباً متأخراً بين أهم التغييرات التى أحدثها القانون الجديد . وهذا يبين أن المديرين إما لا يفهمون التغييرات المتوقعة أو لا يقبلونها .
- كما نالت التغييرات المتعلقة بأنظمة الشركات مثل تحويل شركات القطاع العام إلى مشروعات عامة ووضع نظام الشركات القابضة والتابعة ، أقل قدر من الأهمية ، وهذا يبين أن المديرين لا يشعرون فعلاً بالتغيير فى عملهم اليومى.
- وقد اعتبر معظم المديرين (٥٨,٨%) الأداء الأفضل فى شركات قطاع الأعمال العام أهم نتيجة متوقعة لتطبيق القانون ١٩٩١/٢٠٣ . ويبين هذا توقع المديرين لأن تكون التغييرات المستقبلية أكثر ارتباطاً بإعادة الهيكلة والإصلاح ورفع أداء المشروعات العامة منها بنقل الملكية إلى القطاع الخاص. وهذا يعكس سوء فهم السياسة بأكملها أو رفض متضمناتها.
- وكانت النتيجة المتوقعة الهامة التالية طبقاً للمديرين هى «انكماش قطاع الأعمال العام» . وقد اختار هذه النتيجة ٢٥,٣% فقط من المديرين أى أقل من نصف عدد المديرين الذين اختاروا «أداء أفضل فى شركات قطاع الأعمال العام» . إلا أن انكماش القطاع العام بدا أمراً مقبولاً أكثر بواسطة مديرى الإدارة الوسطى (٣١,١%) عن كبار المديرين (١٨,٢%) .

- ومما يدعو للدهشة أن ١٠٪ من المديرين لم يتوقعوا أى تغيير نتيجة تنفيذ القانون الجديد. وهذا يعكس أيضاً النقص فى الاتصال أو رفض القانون الجديد.
- وافق الكثير من المديرين على أن المركزية الزائدة عن الحد والسلطة المحدودة فى صنع القرار على مستويات الإدارة الأدنى تعد عيباً رئيسياً فى القانون السابق.
- وعلى الرغم من أن كثيراً من المديرين قد وافقوا على أن القانون ٢٠٣/١٩٩١ حل مساوئ القانون ٩٧/١٩٨٣ إلى حد ما ، فإن عدداً كبيراً منهم قد شعر أن القانون الجديد لم يقض على هذه المساوئ على الإطلاق. وقد شعر ٨,٨٪ فقط من المديرين أن المساوئ قد زالت إلى حد كبير .
- وقد ألقت إجابات المديرين حول التطورات الممكنة للإطار القانونى الحالى المصاحب للخصخصة الضوء على العديد من القضايا التى يجب معالجتها. وكانت من أهم هذه القضايا القواعد التى تحكم تشكيل مجالس الإدارة فى شركات قطاع الأعمال. وكان من بين اقتراحاتهم تخفيض نسبة الـ ٥٠٪ الثابتة لاشتراك العمال فى مجالس الإدارة وخاصة وأن مستثمر القطاع الخاص قد يتردد فى استثمار أمواله فى شركة يشكل العمال فيها ٥٠٪ من مجلس الإدارة وهى نسبة قد تفوق اشتراكه. إن معالجة مثل هذه القضايا من شأنه أن يزيد من جاذبية المشروعات العامة أمام استثمار القطاع الخاص ويخلق بيئة مواتية أكثر لتنفيذ الخصخصة .
- وقد قام المديرون بترتيب مساوئ القانون ٢٠٣/١٩٩١ كما يلى :

– القانون لا يتضمن طرقاً للتعامل مع المشكلات المتراكمة من الماضى والتى قد تؤثر على الأداء المستقبلى للشركة .

– سلطة اتخاذ القرار موضوعة فى يد الحكومة بدون داع .

– لا يزال الفصل بين مسئوليات الشركات القابضة والشركات التابعة يشوبه الغموض .

### ١٠-٢-٤ آراء المديرين حول إعادة هيكلة المشروعات العامة

- وافق معظم المديرين على أن أنظمة الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية بواسطة الجهاز المركزى للمحاسبات وأنظمة الحوافز الداخلية فى المشروعات العامة هى ، إما غير فعالة

على الإطلاق ، أو أنها فى حاجة إلى إعادة هيكلة كبيرة. وفى نفس الوقت أبدوا حيادهم حول هيكل الإدارة وطرق تعيين العاملين ونظام التسعير المتبع.

- توقع معظم كبار المديرين أن السياسة الجديدة للخصخصة وجهود الإصلاح سوف تساعد على حل المشكلات المالية للمشروعات العامة.
- شعر الكثير من المديرين أن المساواة فى المعاملة بين شركات القطاع العام والخاص وخاصة فى الأمور المالية هو ضد مصلحة شركات القطاع العام.
- اقترح المديرون طرائق مختلفة للتعامل مع الديون السابقة. وكانت الطريقة التى ذكرت كثيراً فى إجابات كبار المديرين هى «زيادة رأس المال عن طريق بيع الأسهم للجمهور واستخدام الأموال لسداد الديون».

**١٠-٢-٥ آراء المديرين حول القضايا المتعلقة بالعمالة وصفقات التعويض المختلفة**

- اعتبر معظم المديرين مقاومة العاملين عقبة رئيسية أمام الخصخصة. وبما أن معظم المقاومة تنبع من الخوف من فقد الوظائف المصاحب للخصخصة فإن وضع خطط مناسبة لامتصاص العمالة الزائدة أمر بالغ الأهمية .
- طبقاً للمديرين تظهر مشكلة العمالة الزائدة فى الأقسام الإدارية و الخدمية و المعاونة. واستخدام الدراسات الأكثر تفصيلاً لكل حالة على حده يمكن أن تمدنا بمعلومات أكثر دقة.
- ترى غالبية المديرين سواء فى الشركات الصناعية أو غير الصناعية أن الكفاءة يجب أن تكون هى الأساس العادل لترقية المديرين وأن تحل محل النظام الحالى القائم على أساس الأقدمية وقد رأوا أيضاً أن أنظمة الحوافز ليست كافية .
- يرى معظم المديرين سواء فى الشركات الصناعية أو غير صناعية أن «الأمان» هو أهم ميزة للعمل فى القطاع العام. وذكروا ميزة هامة أخرى هى التأمينات والمعاشات. ويجب أن يأخذ صانعو القرار هذين العاملين فى الاعتبار عند تصميم مشروعات التعويض .
- تبدو مشروعات التقاعد المبكر التى تتضمن مبالغ نقدية وتعويضا بالأصول Assets مقبولة بدرجة كبيرة بين مديرى الإدارة الوسطى. وحتى هؤلاء المترددون فى قبولها الآن يعتقدون أنهم ربما يقبلون ذلك فى المستقبل. أما عرض الأسهم على العاملين فيبدو أقل قبولاً.

- عندما سئل المديرون عما إذا كانوا يختارون إعادة التدريب للبقاء فى شركاتهم أو البدء فى مشروعاتهم الخاصة، اختار الكثير منهم البقاء فى شركاتهم ، ومن الأسباب الأساسية التى ذكروها لذلك الخوف من عدم توفر الخبرة لديهم. ويجب أخذ ذلك فى الاعتبار عند تصميم مشروعات ترك الخدمة الاختيارية والقائمة على أساس تقديم المبالغ النقدية أو أصول الشركة أو الائتمان لبدء المشروعات الخاصة . فيمكن مثلاً اقتراح مشروعات بديلة أو إشراك المديرين فى برامج التدريب تشجعهم على القيام بمشروعاتهم الخاصة كما يمكن تشجيع المديرين على القيام بأجازات انتقالية Transitional بدون أجر حتى يجدوا وظائف بديلة أو يبدءوا مشروعات خاصة بهم وقد تكون أيضاً عقود توريد بضائع والقيام بالخدمات جذابة .
- هناك حاجة إلى توضيح دور الصندوق الاجتماعى للتنمية لمختلف المديرين لكى يكونوا قادرين على استخدامه ويوضحوا الأمر لمرءوسيهم . وهناك أيضاً حاجة إلى المزيد من الاتصالات .
- وأخيراً وعلى الرغم من موافقة المديرين على سياسة الخصخصة وعلى كفاية معظم صفقات التعويض المعروضة يقر الكثير منهم بتفضيلهم البقاء فى المشروعات العامة التى يعملون بها. وكانت أسبابهم الرئيسية لذلك هى الشعور بالأمان والخوف من قلة خبرتهم فى الوظائف البديلة. ويقودنا هذا إلى التساؤل حول ما إذا كانت صفقات التعويض المختلفة جذابة بما فيه الكفاية للمديرين ، و ما إذا كانت كافية لجعل المديرين يشعرون بالأمان بالنسبة لمستقبلهم ؟ وهل هناك حوافز كافية للمديرين لاختيار طريق الخصخصة المحفوف نسبياً بالمخاطر ؟ وهل المشروعات المقدمة للمديرين مصممة لتناسبهم ؟ ونحن نرى إنه إذا لم تكن تلك الصفقات جذابة بما فيه الكفاية -كما يبدو الحال- فإن من المشكوك فيه إذن أن يكون للمديرين اتجاه إيجابى حقيقى بالنسبة لتطبيق الخصخصة. وغنى عن القول أن من الأهمية القصوى أن يكون للمديرين حوافز شخصية تشجعهم على الإسراع بتنفيذ الخصخصة حيث أنهم هم المنفذون الرئيسيون لها وهم مراكز الاتصال فى هذه العملية .

### ١٠-٢-٦ آراء المديرين حول أساليب التقييم

- رأى معظم كبار المديرين أن عملية التقييم لابد وأن تقوم بها إما بيوت خبرة أجنبية أو خبراء مصريون متخصصون بينما رأى البعض أن لجنة داخلية من المديرين توفى الغرض.
- وافق معظم المديرين على أن تقييم المشروعات العامة طبقاً للقيمة السوقية وبعد أخذ شهرة الاسم التجارى للشركة فى الاعتبار هو أنسب طرق التقييم التى يمكن إتباعها. واختلفت نسبة دقة التقييم المتوقعة من وجهه نظر المديرين، إلا أن معظمهم توقعوا نسبة دقة ٨٠%، وكان هناك شبه إجماع بأن نسبة دقة ١٠٠% مستحيلة .

### ١٠-٢-٧ نتائج عامة حول إجابات المديرين

بصفة عامة لم يوجد اختلاف كبير بين إتجاهات و آراء المجموعات المختلفة من المديرين من حيث مدى إقتناعهم وقبولهم لسياسة الخصخصة و رؤيتهم للمشاكل المختلفة التى تواجهها.

وقد أظهرت إجابات المديرين أن كثيراً منهم إما لا يتوقعون بيع شركات قطاع الأعمال أو لا يقبلونه. وعلى الرغم من أنهم يقرون بفشل المشروعات العامة فى تحقيق أهدافها فان إجاباتهم- خاصة مديرو الشركات غير الصناعية – تعكس عدم إقتناعهم بالخصخصة وعدم ثقتهم فى القطاع الخاص. وحتى عندما يؤكدون موافقتهم على الخصخصة فان الكثيرين منهم يقررون لاحقاً انهم يفضلون ألا تتم خصخصة شركاتهم فى السنوات الأولى للبرنامج، مما يجعلنا نستنتج أنه على الرغم من موافقتهم الشفهية على الخصخصة ،فإن كثيراً منهم لا يقبلها فى واقع الأمر. فهم يقبلون وربما يحبذون الإجراءات الإصلاحية المصاحبة للخصخصة بأمل زيادة كفاءة الشركات العامة بلا تغيير فى ملكية المشروعات ولا تهديد لوظائفهم أو مواقعهم.

وبالرغم من أن مديرى إدارة الوسطى بدوا أكثر تقبلاً للخصخصة من نظرائهم فى الإدارة العليا ،فإن إجاباتهم أكدت على إيمانهم بكفاءة القطاع العام و بأن تطبيق سياسات إعادة الهيكلة و محاربة البيروقراطية ستؤدى حتماً إلى نتائج إيجابية. أما عن المشاكل التى تواجه

الخصخصة فقد أبدي مديرو الإدارة العليا قلقهم بشأن مدى دقة التقييم و إمكانية إيجاد مشترين للشركات المطروحة، بينما كان مديرو الإدارة الوسطى أكثر قلقاً من مقاومة العاملين ومصيرهم ، و بصفة عامة كان مديرو الإدارة العليا فى كل من الشركات الصناعية وغير الصناعية أكثر قلقاً من مديرى الإدارة الوسطى بشأن مدى اكتمال الإطار القانونى المصاحب لعملية الخصخصة.

وقد وجد معظم مديرى الإدارة العليا الأنظمة المختلفة المطبقة فى شركات قطاع الأعمال غير مناسبة و لكنهم أكدوا تفاؤلهم بإجراءات الإصلاح المالى للشركات، ولو أن بعضهم أبدوا تخوفهم من المساواة فى المعاملة بين القطاع العام والخاص.

وقد عكست إجابات المديرين على الأسئلة المتعلقة بمدى كفاية القانون ٢٠٣/ ١٩٩١ وهو الدعامة الرئيسية للإطار القانونى المصاحب للخصخصة غموض القانون فى ذهن المسئولين عن تنفيذه . ويمكن أن يكون هذا إما نتيجة الاتصال غير الفعال أو انعكاساً لرفض التغييرات المتوقعة والتى هى فى كثير من الحالات حتمية . كما أصبح واضحاً أن المديرين لا يزالون يرون أوجه قصور عديدة ، يجب معالجتها مما يدعو إلي أهمية تطوير القانون تطويراً شاملاً لكى يعالج كل مشكلة محتملة ، ويؤكد على ضرورة توصيل القانون بكفاءة أكبر للمديرين المسئولين عن تنفيذه .

على الرغم من موافقة المديرين علي كفاية معظم صفقات التعويض المعروضة فقد أبدى كثيراً منهم تفضيله البقاء فى المشروعات العامة التى يعمل بها . وهذا يقود المرء إلي الشك فيما إذا كانت هذه الصفقات تمثل حوافز كافية للمديرين لكى يتخذوا موقفاً إيجابياً حقيقياً من تطبيق الخصخصة .

و يتضح مما سبق أن معظم المديرين يوافقون على تطبيق الخصخصة ولكنهم يحذرون من عقباتها، كما يبدو مديرو الشركات غير الصناعية أكثر تحيزاً للقطاع العام، بينما يبدو مديرو الشركات الصناعية – خاصة مديرو الإدارة الوسطى ـ أكثر قبولاً لسياسة الخصخصة ، وقد أكد مديرو الإدارة العليا فى الشركات الصناعية و غير الصناعية على موافقتهم على السياسة الجديدة ولكنهم أيضاً أعلنوا عدم رغبتهم فى أن تكون لشركاتهم أولوية فى البرنامج .

وبصفة عامة كان مديرو الإدارة الوسطى في كلا النوعين من الشركات أكثر تقبلاً لاحتمال بيع شركاتهم .

## ١٠-٣ خلاصة نهائية

وعودة إلى الشروط الثلاثة ( الرغبة وإمكانية وواقعية التحقق والمصداقية ) اللازمة لتنفيذ الخصخصة بنجاح (جلال وآخرون ، ١٩٩٥) . واستناداً إلى نتائج هذا البحث يمكننا أن نستنتج ما يلي :

- **الرغبة الحقيقية في تطبيق الخصخصة**

الرغبة الحقيقية فى تنفيذ الخصخصة أمر مشكوك فيه فى كل من مستوى وضع السياسات ومستوى التنفيذ. إن النقص فى صرامة وحزم برنامج الخصخصة الحكومى يثير تساؤلات كثيرة حول التزام الحكومة الحقيقى بسياسة الخصخصة ، وعلى مستوى التنفيذ أيضاً ويبين استطلاع آراء المديرين أن كثيراً منهم يرون الخصخصة على أنها إصلاح وتغيير فى إدارة الشركات وأنظمتها أكثر منها تحويل ملكية المشروعات العامة للقطاع الخاص . إن ضعف الرغبة فى الخصخصة على هذين المستويين المسئولين عن التنفيذ يؤثر بالسلب على سرعة وكفاءة التنفيذ .

- **إمكانية وواقعية التنفيذ**

تتمثل مفاتيح تحقيق الخصخصة فى خلق بيئة مواتية وهيكل تنفيذ ناجح مع تحديد واضح لمسئوليات التخطيط والتنظيم والرقابة على العملية. وقد نفذت الحكومة المصرية بنجاح إجراءات تصحيح كلية Macro-reform وطورت أسواق المال بدرجة كبيرة ونشطت سوق الأسهم وطورت الإطار القانونى تطويراً جزئياً لتساعد على تهيئة مثل هذه البيئة . كما قامت الحكومة بتشكيل هيكل مسئول عن تخطيط سياسة الخصخصة وتنفيذها. إلا أنه لا تزال هناك قضايا عديدة ينبغى معالجتها لكى تصبح الخصخصة قابلة للتنفيذ . فيجب أولاً استكمال الإطار القانونى (خاصة فيما يتعلق بقضايا العاملين ) ، كما أن الهيكل المنوط به تنفيذ الخصخصة يجب أن يسمح بمدخل دولى متكامل للتسويق ، وباتصال أكفأ وبرقابة أفضل . كذلك يجب توضيح المسئوليات بما يسمح بالمساءلة عن أى قصور أو بطء فى التنفيذ . ويجب

اكتشاف المشكلات التى تعوق الخصخصة وخاصة تلك المتعلقة بالعاملين ومعالجتها فوراً . فإذا أخذنا فى اعتبارنا التقديرات عن العمالة الزائدة فى المشروعات العامة وكيف أن كثيراً من المحللين أرجعوا فشل المشروعات العامة فى تحقيق أهدافها إلى زيادة العمالة رأينا أن تنفيذ الخصخصة فى الشركة سيؤثر بالقطع فى وظائف مستقبل القوة العاملة الموجودة. فالخصخصة ستسفر إما عن إعادة هيكلة المشروعات العامة أو بيعها مما يعنى فى الحالتين تخفيضاً فى القوة العاملة وفي كثير من الأحيان تغييراً فى الإدارة وأنظمتها. ولكى تصبح سياسة الخصخصة ممكنة التحقيق يجب أن نقدم للمديرين والقوة العاملة بدائل جذابة يعتبرونها عادلة .

● **المصداقية Credibility**

تعتمد المصداقية على التزام الحكومة بخططها ووعودها بصفة عامة، وبالتالى ففى حالة الخصخصة تتضح مصداقية الحكومة من مدى وفائها بوعودها للقوى العاملة ومن مدى التزامها الفعلى بخططها وبرامجها المعلنة. لقد أثار البطء فى التنفيذ شكوكا كثيرة بين مختلف المعنيين فيما يتعلق بالنوايا الحقيقية للحكومة والمدى الذى يمكن أن تصل إليه وعودها فى التحقق. وقد أظهرت آراء المديرين فى استطلاع الرأى أن الكثير من المديرين لديهم شكوكاً حول جدية الحكومة فى تنفيذ السياسة الجديدة وحول مستقبل الإطار القانونى المتعلق بالعمالة بالإضافة إلى التخوف من احتمال اللوم فى المستقبل بسبب التسعير المنخفض أو المرتفع للمشروعات العامة. كما أظهرت المقابلات الشخصية مع المستثمرين المحتملين قلقهم حول استقبال استثماراتهم فى المشروعات العامة خاصة وأن حركة التأميمات فى الستينيات لا تزال عالقة بذاكرتهم. وفى نفس الوقت وفى إطار سوق أسهم تتحرك ببطء فقد أثارت التذبذبات Fluctuations فى أسعار الأسهم أيضاً الشكوك لدى حاملى الأسهم . ويضاف إلى كل ذلك أن كثيراً من الوعود الحكومية بمستقبل مزدهر لم تتحقق مما قلل من الثقة بمثل هذه الوعود لدى الجمهور خاصة وأن الوعود هذه المرة قد يصاحبها فقدان بعض المميزات أوالوظائف أو الأسعار المعتدلة .

إن من الصعب فصل أى من هذه الشروط الثلاثة المتداخلة بزعم أن غياب أحدها هو السبب الوحيد لبطء تنفيذ برنامج الخصخصة فى مصر . إن لضعف المصداقية تأثيراً مباشراً على الرغبة فى البرنامج بين أصحاب المصلحة وبدون هذه الرغبة لن يكون البرنامج ممكن التحقق . وفى نفس الوقت يجب أن تكون الخصخصة مرغوبة من كافة المديرين والموظفين والعمال لكى تصبح ممكنة التحقق . فيجب أن يشعروا جميعاً بالأمان بالنسبة لوظائفهم ومستقبلهم الوظيفى إذا استمروا فى العمل بشركاتهم، ويجب أن يعرفوا الخيارات المتاحة لهم إذا اختاروا ، أو كان لا بد لهم من ترك شركاتهم ، كذلك لابد أن تكون لديهم ثقة فى وفاء الحكومة بوعودها وتقديمها صفقات التعويض التى أعلنت عنها.

ويمكن أن يؤدي الخوف من مقاومة العاملين والآثار الاجتماعية للبطالة المتزايدة إلى رد فعل سياسى يخلق جواً من التردد بين صانعى القرار علي مستويات التخطيط العليا ، وهو ما سيؤدى بالتأكيد إلى عدم رغبة حقيقية في التنفيذ السريع، خاصة فى الحالات التى تكون الخصخصة فيها مفروضة من قبل المنظمات الدولية. فهم يستطيعون إما إبطاء العملية على مستوى التخطيط ، أو ، إذا كانوا مضطرين للتحرك بمعدل معين ، إبطاء التنفيذ.

ويمكن أن يمتد التأخير إلى سنوات . إن الرغبة فى الخصخصة بين صانعى القرارعلى مستوى وضع السياسات وبين المديرين و العاملين فى مشروعات قطاع الأعمال العام على حد سواء، هى المفتاح إلي إمكانية التنفيذ .

## ١٠ـ٤ توصيات ختامية

استناداً إلى النتائج السابقة نقدم التوصيات التالية التى نرى أنها تساعد فى التغلب على مشكلات الخصخصة فى مصر :

- إن الالتزام الصارم بالبرنامج الثابت المعلن من شأنه أن يضيف إلى مصداقية النظام ويزيد من الثقة بصنع القرار على مستوى القمة، و لذا فلابد من التأنى و الدراسة قبل إعلان خطط و برامج لا يتم الالتزام بها، و لابد من المتابعة والمساءلة فى حالة عدم الالتزام بخطة أو برنامج معلن ، و لابد من إتساق الخطط الحكومية مع تصريحات المسئولين.

- فى حالة الالتزام ببرنامج معين لابد من توضيحه للقائمين بتنفيذه، و للذين سيتم تطبيقه عليهم، مع إقناعهم بأسباب اللجوء إليه، وطمأنتهم عما سيئولون إليه ، باختصار لابد من نظام اتصالات أكثر فاعلية.
- لكى يتحقق مبدأ الشفافية لابد من وجود بيانات معلنة عن كيفية التصرف فى حصيلة بيع الشركات.
- إن اكتمال الإطار القانونى لتسهيل الانتقال الكامل إلى أى نظام جديد أمر ضرورى وعاجل، كما أن توصيل تفصيلات هذا الإطار القانونى بطريقة أكثر فعالية لمطبقيه أمر حيوى.
- يجب إتباع مدخل أكثر شمولاً لإعادة الهيكلة فى شركات قطاع الأعمال العام خاصة وأن الكثير من المشكلات عامة و متكررة فى الشركات المختلفة.
- لابد من إيجاد حلول وبدائل عملية ومقبولة من جانب القوى العاملة الزائدة عن حاجة شركات قطاع الأعمال العام. كما أن دور الصندوق الاجتماعى للتنمية لابد و أن يكون أكثر فاعلية على هذا الصعيد وفى الحد من مشكلة البطالة .
- نوصى بزيادة الاعتماد على مكاتب الخبرة المصرية فى عمليات التقييم و إعادة الهيكلة، فإن لم تكن تتمتع بالخبرة الكافية فلماذا لا تقوم الجهات المعنية فى الحكومة بمحاولة التغلب على هذه المشكلة بالتدريب أو بالبعثات الخارجية ؟ فإلى متى سنظل نعتمد على «الخواجة» لحل مشكلاتنا ؟
- فى حالة البيع نوصى بإتباع أساليب متعددة للتقييم ، مع إعطاء أهمية كبرى لتوفير الشفافية فى كل العمليات، كما نوصى بتبسيط الإجراءات عند البيع لمستثمرين رئيسيين.

# المراجع الأجنبية

## List of References قائمة المراجع كما ظهرت في الأصل الأجنبي

Abdel El-Al, Sohier, "The Stock Market Law 95/1992", A work paper presented to the seminar, The New Economic Laws, August, 1994.

Abdel Hady, Halaby, "Social Effects of Reform and A Plan for Confrontation", A paper presented in The First Annual Conference: Requirements of Economic Reform in Egypt, Faculty of Commerce, Zagazig University, 26-27 April 1997.

Abdel Wahab, Fouad, Director of PEO, interview with researcher, 19th Sept., 1995.

Afify, Seddik, "Privatization and Egyptian Economy Reform" :Strategic Booklets, Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, Egypt, Sept. 1991.

Afify, Seddik, Mostafa Ez ElArab, "Top Management's Responsibility for Economic Difficulties of Egypt", paper presented to Third World Studies Twelfth National Conference, University of Nebraska at Omaha, U.S.A. October, 1989.

Al-Ahram Newspaper, different issues

-Anonymous, "The CMA grants a license for Misr Bank Fund", AL _ Ahram 20 th December, 1994.

-Anonymous, "Economic Reform and SOEs" Al-Ahram,24 th January 1996.

Al-Hawary, Mohamed, Essam El-Sebaie and Mohsen Goud, "Direct and Indirect Subsidies to SOEs will continue for years " AlAkhbar Newspaper, 22nd November 1998

Aly, Ahmed Abdel Halim, The Impact of Structural Adjustment and Stabilization Policies on the Labour Market in Egypt, A paper presented to the T.W.F. & UNICEF, May, 1994.

Anonymous, "The International Monetary Fund (IMF) delegation visits Egypt" Al Ahrar, December 6, 1997, can also be found in Privatization Hot Issues, produced by Arthur Anderson's Privatization Project on the same day.

Anonymous, "Market Indicators", Al Borsa 24th January, 1997.

Anonymous, "The National Bank of Egypt Launches the Market Maker with a Total Capitalization of LE500 Million," Al Alam Alyoum, December 8, 1997.

Assaad, Ragaiee, S. Commander " Egypt: The Labour Market Through Boom and Recession", mimeo, Washington D.C World Bank, 1989.

Assaad, Ragaiee, An Analysis of Compensation Programmes for Redundant Workers in Egyptian Public Enterprises, Cairo, Egypt, 1986.

Anonymous, "The Egyptian Reform Program", AlAhram, Al-Ahram Press, 17 Sept. 1991.

Al-Ahram, President Mobarek Speech, AlAhram, 1st May, 1990

Al-Henawy, Mohamed Salah, Maher, Ahmed Mostafa, Effective Board of Advisors under the Umbrella of the New Law 203/1991, Public Enterprise Office, Technical Office, Eastern Advertising Publishing Company, 1993.

Berg, Eliot "Privatization: Developing a Pragmatic Approach", Economic Impact, Number 57, 1987/1

Bogardus, E.S. "Measuring Social Distance", Journal of Applied Sociology IX, 1925, In Oppenheim,A.N, 1966.

Borish, Michael S., Millard F. Long, Michel Noel, Restructuring Banks and Enterprises: Recent lessons from Transition Countries, World Bank Discussion Papers, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington D.C. , USA 1995

Boyson, Rhodes, Goodbye to Nationalization, Churchill Press Ltd. for the Constitutional Book Club, 1971.

Buchman, D. and MacCalmen, J., "Confidence, Visibility and Pressure: The Effects of Shared Information in Computer Aided Hotel Management," New Technology Work and Employment, 3, 1988, pp. 38-46..

Campbell D.T. & Fiske, D.W. " Convergent and Discriminate Validation by Multitrait Matrix", Psychological bulletin, 1959.

Central Agency for Accounting and Auditing (CAAA), Low Performing and Loss making SOEs, Report Represented to People's Assembly, People Assembly Minutes, 15th April 1998.

Central Agency for Accounting and Auditing, Untilized Capacity in SOEs, Report Represented to People's Assembly, People Assembly Minutes, 15th April 1998.

Central Agency for Accounting and Auditing, Accumulated Inventory in SOEs, Report Represented to People's Assembly, People Assembly Minutes, 15th April 1998.

Central Agency for Accounting and Auditing, Frozen Debt Balances in SOEs, Report Represented to People's Assembly, People Assembly Minutes, 15th April 1998.

Chairman of the Capital Market Authority, Speech to the Brokerage Company Presidents, National Bank of Egypt, World Trade Center, Cairo, 5th December, 1996.

Clark, Ed and Anna Soulsby, "Transforming Former State Enterprises in the Czeh Republic", Organization Studies, Berlin, 1995.

CMA, Monthly Statistical Report of the Securities Market in Egypt, The Capital Market Authority, December 1997.

Cochran, W.G. Sampling Techniques 2)nd Edition), John Wiley & sons, Inc. New York, 1963.

Cook, Paul and Colin Kirkpatric, Privatization in Less Developed Countries, Wheatsheaf, Sussex, 1988.

Cronbach, L.J., "Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests", Psychometrics, 1951

Dahroug, Ayman, Administrative Problems in the Implementation of the Privatization Programme in Egypt, Thesis, The American University in Cairo, 1995.

Deming, A. Sample Design, John Wiley & Sons, New York, 1960.

Denison, D.R. "Bringing corporate Culture to the Bottom Line," Organizational Dynamics, Autumn, 1984.

Denison, D.R. Corporate Culture and Organizational Effectiveness, Wiley, New York, 1990.

Dhar, S. and M. Selowsky," Dealing with the Bad Debt Problem in Transition Economies", Finance and Development, June 1994.

Dickson, J., "Plight of the Middle Manager," Management Today, December, 1977, pp.66-69.

Di Maggio, P., and Powell, W., "The Iron Cage Revisited: Institutional

Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," American Sociological Review, 1983.
Dobny, Dawn, Brooke Dobni and Marvin Painter, "Navigating the Route to Privatization," Business Quarterly, London, Spring, 1996.
Donaldson, David J., Privatization: Principles and Practice, The World Bank and International Finance Corporation, Washington, 1995.
Dopson, Sue and Rosemary Stewart, "What is Happening to Middle Management?", in Mabey, Christopher and Bill Mayon-White, Managing Change,(2nd Edition), The Open University, London, 1993.
Downes, John and Goodman, John Eliot, Dictionary of Finance and Investment Terms, Fourth Edition, Barron's Educational Services, Inc., 1995.
Dweedar, Ahmed Saeed, "Declination of the Public Sector Star", Akhbar El-Youm, Akhbar El-Youm Institute, Egypt, 1992.
Ebeid, Atef (Minister of Public Enterprises), Speech to People's Assembly, People's Assembly minutes, 21st April 1998.
Ebeid, Magdy, "A dialogue with George Green, manager of Arthur and Anderson Privatization Project in Egypt", Alallm Elyoum, 23 March 1998
Eggers, William and Adrian Moore, "Contracting Out and Public Employees," Intellectual Ammunition, September, October, 1997.
El-Boraie, Ahmed Hassen, Privatization and the Problem of Excess Labour: A National Plan for Confrontation, Paper, Faculty of Law, Cairo University, Cairo, March 1996.
El-Demellawy, Dalia, Management Perceptions and Attitudes Towards Privatization in Egypt: A study of the Mining, Porcelain and the Chemical Industries, Thesis, The American University in Cairo, 1993.
El-Ghatit, Anwar, The Change to Private Management in a Public Sector Hotel: A Study on the Perceptions and the Expectations of Managers and Employees, Thesis, The American University in Cairo, 1988.
El-Naggar, Said, Privatization and Structural Adjustment in the Arab countries, International Monetary Fund, Washington, USA, 1989.
El Tabaakh, Ibrahim Aly, " The Role of the Youth Projects in the Economic Reform in Egypt", paper presented to The First Scientific Conference: Future Requirements of Economic Reform in Egypt, Faculty of Commerce, Zagazig University., 26-27 April 1997
Fahmy, Mahmoud Mohamed, "The Public Enterprise Law Number "203" for the

year 1991", A Work sheet presented to the seminar: The New Economic Laws from an Islamic Point of View, 22nd Sept. 1992

Feller, W., An Introduction to Probability Theory and its Applications (2nd Edition), John Wiley & Sons Inc., New York, 1958.

Fitzgerald, Randall, When Government goes private, Universe Books, New York, USA, 1988.

Fiszbein, Ariel "Labour Retrenchment and Redundancy Compensation in State-Owned Enterprises: The Case of Sri Lanka," Internal Discussion Paper, South Africa Region, The World Bank, Washington D.C. 1992.

Flushing, Winter and Gary Krueger, "Transition Strategies of Former State-Owned Enterprises in Russia," Comparative Economic Studies, Russia, 1995.

Fregancy, N. " Recent Trends in Open Unemployment in Egypt (1989-92)," Research Notes, 01,Almiskat Center for Research and Training, March 1993.

Galal, Ahmed, "Which Institutions Constraint Economic Growth the Most", presented in the Conference Industrial Strategies and Policies Under Conditions of Global and Regional Changes, 1995, Working paper #001,The Egyptian Center for Economic Studies, Cairo.

Galal, Ahmed, Mary Shirley and Philip Keefer, Bureaucrats in Business: the Economies and Politics of Government Ownership, published for the World Bank, Oxford University Press, New York, USA, September 1995.

Goffee, R. and Scase, R., "Are the Rewards Worth the Effort? Changing Managerial Values in the 1980s," Personnel Review, 15, 1980 pp.3-6.

Greenwood, R. and Hinings, C.R. "Organizational Design Types, Tracks and the Dynamics of Strategic Change," Organization Studies 1988.

Grinyer P.H. and Spender, J.C.," Recipes Crises and Adaptation in Mature Businesses," International Studies of Management and Organization, 1979 .

Guildford, J.P. & Benjamin, F., Fundamental Statistics in Psychology and Education McGraw-Hill Book Company, London, 1987.

Guislain, Pierre, Legal Aspects of Divestiture: An Introduction, World Bank &, 1992.

Handousa, Heba "Crisis and Challenges: Prospects for the 1990's", Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s", Edited by H. Handousa and G. Potter, The American University in Cairo Press by arrangement with ILO, 1991.

Hasabou, Hisham, AlSaid Nassef, Mahmoud Abdel Hay, Mustafa Ahmed Mustafa, Magdy Khalifa, Economic Reform of Public Sector in Egypt, Public Enterprise Office, Technical Office, Eastern Advertising Publishing Company, 1994.

Hassan , Ahmed Mohamed Aly, Public Sector in Egypt, Public Sector Information Center, 1989.

Hemming, Richard and Ali Mansoor, "Is Privatization the Answer?" Finance and Development, Sept., 1988.

Henderson, David R.(Hoover Institution), "Privatization Logic: Divide the spoils and Conquer the Opposition", Wall Street Journal, September 13, 1996.

Hendy, Amin, Modern Thought in Financing Resources, Al-Maaraf Publishers, Alexandria, Egypt, 1997.

Herman, Edward, "Privatization: The Global Attack on Democracy, Labor and Public values", Z magazine, September 1997.

Hofstede, G. "The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories," in D.C. Wilson and R.H. Rosenfeld, Managing Organizations: Text, Readings and Cases, McGraw-Hill, London, 1990.

Horn, Thomas w., The Business Valuation Manual: An Understandable, Step by Step Guide to Finding the Value of a Business, Charter Oak Press, Lancaster, USA, 1990.

IFC, Emerging Stock Markets Factbook,1994.

Integrated Development Consultants IDC, Labour Policy Issues in Privatization, Final Report to Betchel/PID, November 1993.

International Business & Technical Consultants, Inc.(IBTCI), Special Study of the Capital Markets, August 15, 1997.

International Business & Technical Consultants, Inc. (IBTCI), Quarterly Review: January 1- March 31, 1996, Cairo, Egypt.

International Business & Technical Consultants, Inc. (IBTCI), Monthly Report: May, 1996, Cairo Egypt.

International Business & Technical Consultants, Inc., (IBTCI) Quarterly Report: October-December, 1996, Cairo Egypt.

International Business & Technical Consultants, Inc., (IBTCI) Semi Annual Evaluation/ Quarterly Review, January-June 1997.

International Business & Technical Consultants, Inc. (IBTCI), Quarterly Review, July-September 1997.

International Business & Technical Consultants, Inc. (IBTCI), Quarterly Review, October to December 1997.
International Labour Office ILO, 1997 Yearbook of Labour Statistics, International Labour Organization, Geneva, 1997.
Isabella, L.A., "Evolving Interpretations as a Change Unfolds: How Managers Construe Key Organizational Events", Academy of Management Journal, 1990 .
Jessee, David, Capital Markets : Operations and Procedures, A special Study for the Privatization Programme in Egypt, USAID, Cairo, January 15,1995.
Johnson, Gerry, Stuart Smith and Brian Codling, "Microprocesses of Institutional Change in the Context of Privatization," The Academy of Management Review, Mississipi State, USA, July, 2000.
Jones, Leroy P., Pankaj Tandon, Ingo Vogelsang, Selling Public Enterprises: A Cost Benefit Methodology, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1990.
Kanter, R. M., The Change Masters: Corporate Entrepreneurs at Work, Counterpoint, New York, 1983.
Kanter, R. M., "The Middle Manager as an Innovator'" Harvard Business Review, 1982, pp.95-105.
Kanter, R. M., "The Reshaping of Middle Management," Management Review, 1986, pp.19-20.
Karshenas, Massoud, Structural Adjustment and Employment in the Middle East and North Africa, A paper presented to the Department of Economics, University of London, November, 1994.
Kent Calvin A. Entrepreneurship and the Privatizing of Government, Quorum Books, Greenwood Press, USA, 1987.
Khatab, Mokhtar, Constraints of Privatization in the Egyptian Experience,
Khatab, Mokhtar, The Egyptian Experience in Transferring the Public Sector into Private Companies ( The Privatization Experience), Public Enterprise Office, Cairo, Oct. 1996.
Khawaga, Laila "Underemployment in the Public Sector: The Case of Egypt", Proceedings Of the Expert Conference on Unemployment in the ESCWA Countries, Amman, Jordan, 26-29 July 1993.
Kikeri, Sunita, Privatization and Labour: What Happens to Workers When Governments Divest?, World Bank Technical Paper 396, Wshington D.C., 1998.

Kikeri, Sunita, John Nellis, Mary Shirley, Privatization: The Lessons of Experience, A World Bank Publication, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, D.C., 1992

Kirch, A.D. "Social Distance in Voting Behaviour". In Remmers, H.H. (ED).Anti-democratic Attitudes in American Schools, Northwestern Ministry Press, Evanston, Ill, 1963.

Kolderie, Ted, "What do we mean by "Privatization?" Public administration Review, The American Society for Public Administration, USA, 1986.

Law 97/1983, Al Matabeei Al Amiria, Cairo, 1983 (Official document issued by the Government).

Law 203/1991, Al Matabeei Al-Amirya, Cairo, 1991 (Official document issued by the Government).

Lewin, K. Field Theory in Social Science, Harper & Row, New York, 1951.

Lickert, R. "A technique for the Measurement of Attitudes", Archives of Psychology, UK, 1932.

Macvoy, Paul W., W.T. Stânbury, George Yarrow and Richard J. Zeckhauser, Privatization and State- Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada, Kluwer Academic Publishers, USA, 1989.

Martin, Brendan, "Privatization Creates More Problems Than It Tackles", Focus, September, 1998.

Miles, Raymond, Basic Business Appraisal, John Wiley & sons, Inc., USA, 1984.

Ministry of Investment and International Cooperation, Stock Market Enterprise, Stock Market and Stock, El-Tobgy Publishers, January 1984.

Moore, Philip, Egypt: Privatization and Beyond: Meeting the Challenges of the 21st Century, Euromoney Publications in association with Commercial International Bank, Commercial Investment Bank, Helmy & Hamza group and National Bank of Egypt, Cairo, 1999.

Moursy, Sawsan, A. Evaluation of the Management and Organizing Environment under Law 203/1991, Faculty of Commerce Review, AlAzhar University, Branch for Girls, Vol. 10 Jan., 1993.

Muir, Russell and Joseph P. Saba, Improving State Enterprises: The Role of Internal and External Incentives, World Bank Technical Paper Number 306, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1995.

Nadler, David A., " Concepts for the Management of Organizational Change," in Mabey, Christopher and Bill Mayon-White, Managing Change, (2nd Edition), The Open University, London, 1993.

Nadler, David A. & Tushman, M.L. "A Congruence Model for Diagonosing Organizational Behaviour," in D.Kolb, I. Rubin, & J. McIntyre, Organizational Psychology: A Book of Readings,(3rd Edition), Prentice Hall, Engelwood Cliffs, 1979.

Nonaka, I. Towards Middle Up/Down Management: Accelerating Information Creation, J.C. Sloan Management Review, Spring 29, 1988, pp.9-18.

O'Farrell, Paul., " Privatization in Egypt: A Review of Programme Development and Current Status", A special Study for the privatization Programme in Egypt for the International Business & Technical Consultants, Inc. Cairo Egypt 5th June 1995, p.31.

Oppenheim, A.N., Questionnaire Design and Attitude Measurement, Heinemann, London, 1966.

Pettigrew, A.M. The Awakening Giant: Continuity and Change in ICI, Oxford: Blackwell, 1985.

Pettigrew, Andrew, "Longitudinal methods to study change: Theory and practice", Frontiers of Management, London Routledge, 1990.

Pettigrew, Andrew and Whipp, Richard, Managing Change for Competitive Success, Blackwell, Oxford, 1991.

Peters, T. and Waterman, R., In Search of Excellence: Lessons From America's Best Run Companies, Harper & Row, New York, 1982.

Plant, R. Managing Change and Making it Stick, Fontana, London, 1987.

Polakoff, J.C.,"Will Middle Managers Work in the Factory of the Future?" Management Review, 26, 1987, pp.50-51.

Public Enterprise Office Director's Speech, Egypt's Privatization Programme, at the Japanese Businessmen's Association , Sept. 18, 1996 Semiramis Intercontinental Hotel.

Public Enterprise Office, General Procedures and Guidelines for the Government's Programs of Privatization, Restructuring and Reward System, Amirya Publishing Institute 14th Feb. 1994.

Public Enterprise Office, General Procedures and Guidelines for the Government's Programme of Broadening Ownership Base, Restructuring and Incentive System, Amirya Publishing Institute, 1996.

Pugh, Derek " Understanding and Managing Organizational Change" in Mabey, Christopher and Bill Mayon-White, Managing Change,(2nd Edition), The Open University, London, 1993.

Quinn, James Brian Strategies for Change: Logical Incrementalism, Irwin, New York, 1980.

Raafat, Sherif , Banking & Capital markets in Emerging Market Economies : The Case for Egypt, USAID Privatization Project, Evaluation Services Contract, August 15, 1997.

Rama, Martin."Public Sector Downsizing: An Introduction," World Bank Review, 1999.

Ramandham, V.V., Privatization in Developing Countries, Routledge, London, UK, 1989.

Rashed, Moatasem, "Management of Change", paper presented for the First Annual Scientific Conference: Needs of Economic Reform in Egypt, Zagazic University, April 1997

Refeat, Essam "Privatization Future in Egypt", AlAhram Alektisadi, 28th Dec., 1997.

Robert H. Floyd, Clive S. And Gray, and R.P. Short, Public Enterprise in mixed Economies: Some Macroeconomics Aspects (Washington: International Monetary Fund, 1984): Said El-Naggar, "Prospects and Problems of Privatization: The case of Egypt," paper presented to the 13th Annual Symposium, Center for Arab Studies, Georgetown University, Washington, April.1988.

Sader, Frank, Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries, 1988-93; Foreign Investment Advisory Service, Occasional Paper 5, IFC, 1995.

Schelesinger, L.A. and Osbry, B., "Quality of Work, Life and the Manager: Muddle in the Middle," Organizational Dynamics, 13, 1984 , 5 _ 19.

Shirley, Mary, The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending, Policy, Planning and Research Series, The World Bank, Washington DC, USA, June 1989.

Shirley, Mary, Improving State Enterprise Performance, The World Bank, 1989.

Smith, Gordan V., Corporate Valuation: A Business and Professional Guide,The Wiley / Ronald-National Association of Accountants Professional Book Series, John Wiley & Sons,Inc, USA, 1937, republished in 1988.

Social Fund for Development, SFD Guide on Procedures and Requirements, Cairo Office, Egypt, 1996.

Stewart, G. Bennet, The Quest For Value; The EVA Management Guide, HarperCollins, Publishers Inc., USA, 1991.

Svejnar, Jan and K. Terrell, Reducing Labour Redundancy in State-Owned Enterprises, Policy Research and External Affairs Working Papers, number WPS 792, The World Bank, Washington D.C, 1991.

The Economist, "Financial Indicators: Privatization", The Economist, March 22, 1997.

Thorne, P., Mastering Change Management, McGraw-Hill, London, 1991.

Thurstone, L. & Chave, E.(1929). The Measurement of Attitudes, University of Chicago Press, Chicago, 1929.

Torrington, D. and Weightman, J. "Technical Atrophy in Middle Management," Journal of General Management, 7, No. 4 Summer 1982, pp. 5-17.

Vuylsteke, Charles, "Methods and Implementation", Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, World Bank technical paper number 88, Volume 1, the World Bank, Washington, DC, USA, 1988.

Weiss, R., Will the Role of Managers Decline in the Corporation of the Future? National Productivity Review, 7, 1988, pp.114-121.

Wilson, David, A Strategy of Change: Concepts and Contoversies in the Management of Change, Routledge, 1992.

Yamane, T. Statistics, An Introductory Analysis, Harper and Row Publishers, New York, 1964.

Field work:

❑ Interviews:

• Interviews at the Public Enterprise Office (PEO)

–Interview with Mr. Mamdouh Salem Deputy of Public Enterprise Minister

–Interview with Dr. Fouad Abdel Wahab, , Chairman of PEO

–Interview with Mr. Mohamed Hassouna, Deputy Chairman of PEO

–Interviews with several Personnel at the PEO

• Interviews with Stock Market personnel:

– General Manager of Stock Market, 6th June, 1993

–Mr. Ashraf Mohamed, Financial Department, Stock Market 7th June 1993

• Interviews at the Social Fund

-Interview with Mr. Omar El-Farouq, General Manager of the Social Fund for Development

- Interviews with Brokerage Company Managers:
  - -Mr. Ayman Ibrahim, Chairman of Petco Company for Stock Exchange, 8th April, 1997.

-Dr. Ibrahim Mokhtar, Chairman of El-Rowad Company for Stock Exchange, 9th March, 1998.

-Mr. Mohamad Mokhtar, Manager of El-Rowad Company for Stock Exchange, 10th March, 1998.

- Interview with Capital Market Authority officials, Jan.1998:

-A number of officials were interviewed about performance of the stock market in the period 1991 to 1997.

-Several representatives of the pricing committee were also interviewed to find out the procedures of pricing and the accompanying problems.

- Several interviews were made with a number of businessmen about their willingness to invest in SOEs and different valuation problems.

❑ Conferences, seminars and meetings attended

- The First Scientific Conference: Future Requirements of Economic Reform in Egypt, Faculty of Commerce, Zagazig University., 26-27 April 1997
- The seminar: The New Economic Laws from an Islamic Point of View", 22nd Sept. 1992
- The seminar: The New Economic Laws, August, 1994.
- Two meetings were also attended where the Chairman of the Capital Market Authority clarified share prices determination and discussed specific share flotation to Brokerage Company presidents and representatives. (National Bank of Egypt, World Trade Center, Cairo, 5th December, 1996) and (National Bank of Egypt, Cairo, 6th February, 1997)

- Training courses
- SOE executives one-week training course on implementation of Privatization, Montazah Sheraton, Alexandria, 17th to 24th July, 1993
- A one-week training course at the Capital Market Authority was attended.
  The course is essential for stock market brokers to obtain their practicing license 7th to 14th February, 1996.

## أولاً : المراجع العربية


**ابراهيم على الطبـاخ** : دور مشروعات الشباب فى الاصلاح الاقتصادى فى مصر ، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوى الأول : متطلبات الاصلاح الاقتصادى فى مصر ، كلية التجارة، جامعة الزقازيق ، ٢٦-٢٧ أبريل ، ١٩٩٧ .

**أحمد حسن البرعى**: الخصخة ومشكلة العمالة الزائدة : خطة قومية للمواجهة ، بحث مقدم لكلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، القاهرة ، مارس ، ١٩٩٦ .

**أحمد سعيد دويدار**: خمول نجم القطاع العام جريدة أخبار اليوم ، مصر ، فبراير ، ١٩٩٢ .

**أحمد محمد على حسن**: القطاع العام فى مصر ، مركز معلومات القطاع العام ، ١٩٨٩ .

**أمين هندى** : الفكر الحديث فى نمويل الموارد ، مكتبة المعارف ، الأسكندرية ، مصر، ١٩٩٧ .

**حلبى عبـد الهـادى** : الآثار الاجتماعية للاصلاح وخطة المواجهة بحث مقدم إلي المؤتمر السنوى الأول : متطلبات الأصلاح الاقتصادى فى مصر ، كلية التجارة جامعة الزقازيق ، ٢٦-٢٧ أبريل ، ١٩٩٧ .

جريدة الأهرام اليومية ، أعداد مختلفة :

ـــــ "هيئة سوق المال تمنح رخصة لصندوق بنك مصر جريدة الأهرام ، ٢٠ ديسمبر ١٩٩٤

ـــــ "الاصلاح الاقتصادى وشركات القطاع العام جريدة الأهرام ، ٢٤ يناير، ١٩٩٦ .

ـــــ "برنامج الاصلاح الاقتصادى المصرى جريدة الأهرام ، ١٧ سبتمبر ،١٩٩١ .

ـــــــ "مبارك يخطب فى الجماهير بمناسبة عيد العمال جريدة الأهرام ، ١ مايو ، ١٩٩٠ .

ـــــــ ، مؤشرات سوق المال ، جريدة البورصة ، ٢٤ يناير ،١٩٩٧ .

ـــــــ ، البنك الأهلى المصرى يدخل صانع السوق بمبلغ ٥٠٠ مليون جنيهاً مصرياً ، جريدة العالم اليوم ، ٨ ديسمبر ، ١٩٩٧ .

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة : شركات القطاع الأعمال العام الخاسرة و ذات الأداء المنخفض ، تقرير مقدم إلى مجلس الشعب فى جلسة ١٥ أبريل ، ١٩٩٨ .

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة : الطاقة غير المستغلة فى شركات قطاع الأعمال العام ، تقرير مقدم إلى مجلس الشعب فى جلسة ١٥ أبريل ، ١٩٩٨ .

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة : المخزون المتراكم فى شركات قطاع الأعمال العام ، تقرير مقدم إلى مجلس الشعب فى جلسة ١٥ أبريل ، ١٩٩٨ .

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة : الديون المجمدة فى شركات قطاع الأعمال العام ، تقرير مقدم إلى مجلس الشعب فى جلسة ١٥ أبريل ، ١٩٩٨ .

سهير عبد العال : قانون سوق الأوراق المالية ١٩٩٢/٩٥ بحث مقدم إلي ندوة القوانين الاقتصادية الجديدة ، أغسطس ، ,١٩٩٤

صديق عفيفى : التخصيصية والاصلاح الاقتصادى فى مصر ، كتيبات استراتيجية ، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، مصر ، سبتمبر ، ١٩٩١ .

عاطف عبيد : كلمة السيد وزير قطاع الأعمال لمجلس الشعب ، اجتماع مجلس الشعب ، ٢١أبريل، ١٩٩٨ .

عبد الحميد ابراهيم: ( رئيس هيئة سوق المال ) : كلمة لرؤساء شركات السمسرة ، البنك الأهلى ، المركز التجارى الدولى ، القاهرة ، ٥ ديسمبر ، ١٩٩٦ .

**عصام رفعت** : مستقبل الخصخصة فى مصر الأهرام الاقتصادى ، ٢٨ ديسمبر ، ١٩٩٧ .
محمد صلاح الحناوى ، أحمد مصطفى ماهر : مجلس الادارة الفعال تحت مظلة القانون الجديد ٢٠٣ / ١٩٩١ ، مكتب قطاع الأعمال العام ، المكتب الفنى ، المطابع الشرقية للاعلان ، ١٩٩٣ .
**مجدى عبيد** : حوار مع جوج جرين ، مدير آرثر و آندرسون جريدة العالم اليوم ، ٢٣ مارس ١٩٩٨ .
**معتصم راشد** : إدارة التغيير ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول : احتياجات الإصلاح الإقتصادى فى مصر ، جامعة الزقازيق ، أبريل ,١٩٩٧
**هشام حسبو** : السيد ناصف ، محمود عبد الهادى ، مصطفى أحمد مصطفى، مجدى أحمد خليفة، مجدى خليفة ، إصلاح القطاع العام المصرى ، مكتب قطاع الأعمال العام ، المكتب الفنى ، المطابع الشرقية للاعلان ، ١٩٩٤ .
**هيئة سوق المال**: التقرير الشهرى عن سوق الأوراق المالية فى مصر ، ديسمبر ، ١٩٩٧ .
**محمد الهوارى** : عصام السباعى ، محسن جود : الدعم المباشر و غير المباشر لشركات القطاع العام سيستمر لسنوات ، جريدة الأخبار ، ٢٢ نوفمبر ، ١٩٩٨ .
**محمود محمد فهمى**: القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ، بحث مقدم لندوة : القوانين الاقتصادية الجديدة من وجهة نظر اسلامية ، ٢٢ سبتمبر ، ١٩٩٢ .
ـــــــ ، بعثة صندوق النقد الدولى تزور القاهرة ، جريدة الأحرار ، ٦ ديسمبر ، ١٩٩٧ .

## ثانياً : المراجع الأجنبية :

Afify, Seddik, Mostafa Ez ElArab, "Top Management's Responsibility for Economic Difficulties of Egypt", paper presented to Third World Studies Twelfth National Conference, University of Nebraska at Omaha, U.S.A. October, 1989.

Aly, Ahmed Abdel Halim, The Impact of Structural Adjustment and Stabilization Policies on the Labour Market in Egypt, A paper presented to the T.W.F. & UNICEF, May, 1994.

Assaad, Ragaiee, S. Commander " Egypt: The Labour Market Through Boom and Recession", mimeo, Washington D.C World Bank, 1989.

Assaad, Ragaiee, An Analysis of Compensation Programmes for Redundant Workers in Egyptian Public Enterprises, Cairo, Egypt, 1986.

Anonymous, "The International Monetary Fund (IMF) delegation visits Egypt" Al Ahrar, December 6, 1997, can also be found in Privatization Hot Issues, produced by Arthur Anderson's Privatization Project on the same day.

Berg, Eliot "Privatization: Developing a Pragmatic Approach", Economic Impact, Number 57, 1987/1.

Bogardus, E.S. "Meas Uring Social Distance", Journal of Applied Sociology IX, 1925, In Oppenheim, A.N, 1966.

Borish, Michael S., Millard F. Long, Michel Noel, Restructuring Banks and Enterprises: Recent lessons from Transition Countries, World Bank Discussion Papers, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington D.C. , USA 1995

Boyson, Rhodes, Goodbye to Nationalization, Churchill Press Ltd. for the Constitutional Book Club, 1971.

Buchman, D. and MacCalmen, J., "Confidence, Visibility and Pressure: The Effects of Shared Information in Computer Aided Hotel Management," New Technology Work and Employment, 3, 1988, pp. 38-46..

Campbell D.T. & Fiske, D.W. " Convergent and Discriminate Validation by Multitrait Matrix", Psychological bulletin, 1959.

Clark, Ed and Anna Soulsby, "Transforming Former State Enterprises in the Czeh Republic", Organization Studies, Berlin, 1995.

Cochran, W.G. Sampling Techniques (2nd Edition), John Wiley & sons, Inc. New York, 1963.

Cook, Paul and Colin Kirkpatric, Privatization in Less Developed Countries, Wheatsheaf, Sussex, 1988.

Cronbach, L.J., "Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests", Psychometrics, 1951.

Dahroug, Ayman, Administrative Problems in the Implementation of the Privatization Programme in Egypt, Thesis, The American University in Cairo, 1995.

Deming, A. Sample Design, John Wiley & Sons, New York, 1960.

Denison, D.R. "Bringing corporate Culture to the Bottom Line," Organizational Dynamics, Autumn, 1984.

Denison, D.R. Corporate Culture and Organizational Effectiveness, Wiley, New York, 1990.

Dhar, S. and M. Selowsky," Dealing with the Bad Debt Problem in Transition Economies", Finance and Development, June 1994.

Dickson, J., "Plight of the Middle Manager," Management Today, December, 1977, pp.66-69.

Di Maggio, P., and Powell, W., "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," American Sociological Review, 1983.

Dobny, Dawn, Brooke Dobni and Marvin Painter, "Navigating the Route to Privatization," Business Quarterly, London, Spring, 1996.

Donaldson, David J., Privatization: Principles and Practice, The World Bank and International Finance Corporation, Washington, 1995.

Dopson, Sue and Rosemary Stewart, "What is Happening to Middle Management?", in Mabey, Christopher and Bill Mayon-White, Managing Change, (2nd Edition), The Open University, London, 1993.

Downes, John and Goodman, John Eliot, Dictionary of Finance and Investment Terms, Fourth Edition, Barron's Educational Services, Inc., 1995.

Eggers, William and Adrian Moore, "Contracting Out and Public Employees," Intellectual Ammunition, September, October, 1997.

El-Demellawy, Dalia, Management Perceptions and Attitudes Towards Privatization in Egypt: A study of the Mining, Porcelain and the Chemical Industries, Thesis, The American University in Cairo, 1993.

El-Ghatit, Anwar, The Change to Private Management in a Public Sector Hotel: A Study on the Perceptions and the Expectations of Managers and Employees, Thesis, The American University in Cairo, 1988.

El-Naggar, Said, Privatization and Structural Adjustment in the Arab countries, International Monetary Fund, Washington, USA, 1989.

Feller, W., An Introduction to Probability Theory and its Applications (2nd Edition), John Wiley & Sons Inc., New York, 1958.

Fitzgerald, Randall, When Government goes private, Universe Books, New York, USA, 1988.

Fiszbein, Ariel "Labour Retrenchment and Redundancy Compensation in State-Owned Enterprises: The Case of Sri Lanka," Internal Discussion Paper, South Africa Region, The World Bank, Washington D.C. 1992.

Flushing, Winter and Gary Krueger, "Transition Strategies of Former State-Owned Enterprises in Russia," Comparative Economic Studies, Russia, 1995.

Fregancy, N. " Recent Trends in Open Unemployment in Egypt (1989-92)," Research Notes, 01,Almiskat Center for Research and Training, March 1993.

Galal, Ahmed, "Which Institutions Constraint Economic Growth the Most", presented in the Conference Industrial Strategies and Policies Under Conditions of Global and

Regional Changes, 1995, Working paper #001,The Egyptian Center for Economic Studies, Cairo.

Galal, Ahmed, Mary Shirley and Philip Keefer, Bureaucrats in Business: the Economies and Politics of Government Ownership, published for the World Bank, Oxford University Press, New York, USA, September 1995.

Goffee, R. and Scase, R., "Are the Rewards Worth the Effort? Changing Managerial Values in the 1980s," Personnel Review, 15, 1980 pp.3-6.

Greenwood, R. and Hinings, C.R. "Organizational Design Types, Tracks and the Dynamics of Strategic Change," Organization Studies, 1988.

Grinyer P.H. and Spender, J.C.," Recipes Crises and Adaptation in Mature Businesses," International Studies of Management and Organization, 1979.

Guildford, J.P. & Benjamin, F., Fundamental Statistics in Psychology and Education McGraw-Hill Book Company, London, 1987.

Guislain, Pierre, Legal Aspects of Divestiture: An Introduction, World Bank &, 1992.

Handousa, Heba "Crisis and Challenges: Prospects for the 1990's", Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s", Edited by H. Handousa and G. Potter, The American University in Cairo Press by arrangement with ILO, 1991.

Hemming, Richard and Ali Mansoor, "Is Privatization the Answer?" Finance and Development, Sept., 1988.

Henderson, David R.(Hoover Institution), "Privatization Logic: Divide the spoils and Conquer the Opposition", Wall Street Journal, September 13, 1996.

Herman, Edward, "Privatization: The Global Attack on Democracy, Labor and Public values", Z magazine, September 1997.

Hofstede, G. "The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories," in D.C. Wilson and R.H. Rosenfeld, Managing Organizations: Text, Readings and Cases, McGraw-Hill, London, 1990.

Horn, Thomas w., The Business Valuation Manual: An Understandable, Step by Step Guide to Finding the Value of a Business, Charter Oak Press, Lancaster, USA, 1990.

IFC, Emerging Stock Markets Factbook,1994.

Integrated Development Consultants IDC, Labour Policy Issues in Privatization, Final Report to Betchel/PID, November 1993.

International Business & Technical Consultants, Inc.(IBTCI), Special Study of the Capital Markets, August 15, 1997.

International Business & Technical Consultants, Inc. (IBTCI), Quarterly Review: January 1- March 31, 1996, Cairo, Egypt.

International Business & Technical Consultants, Inc. (IBTCI), Monthly Report: May, 1996, Cairo Egypt.

International Business & Technical Consultants, Inc., (IBTCI) Quarterly Report: October-December, 1996, Cairo Egypt.

International Business & Technical Consultants, Inc., (IBTCI) Semi Annual Evaluation/ Quarterly Review, January-June 1997.

International Business & Technical Consultants, Inc. (IBTCI), Quarterly Review, July-September 1997.

International Business & Technical Consultants, Inc. (IBTCI), Quarterly Review, October to December 1997.

International Labour Office ILO, 1997 Yearbook of Labour Statistics, International Labour Organization, Geneva, 1997.

Isabella, L.A., "Evolving Interpretations as a Change Unfolds: How Managers Construe Key Organizational Events", Academy of Management Journal, 1990.

Jessee, David, Capital Markets : Operations and Procedures, A special Study for the Privatization Programme in Egypt, USAID, Cairo, January 15,1995.

Johnson, Gerry, Stuart Smith and Brian Codling, "Microprocesses of Institutional Change in the Context of Privatization," The Academy of Management Review, Mississipi State, USA, July, 2000.

Jones, Leroy P., Pankaj Tandon, Ingo Vogelsang, Selling Public Enterprises: A Cost Benefit Methodology, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1990.

Kanter, R. M., The Change Masters: Corporate Entrepreneurs at Work, Counterpoint, New York, 1983.

Kanter, R. M., "The Middle Manager as an Innovator'" Harvard Business Review, 1982, pp.95-105.

Kanter, R. M., "The Reshaping of Middle Management," Management Review, 1986, pp.19-20.

Karshenas, Massoud, Structural Adjustment and Employment in the Middle East and North Africa, A paper presented to the Department of Economics, University of London, November, 1994.

Kent Calvin A. Entrepreneurship and the Privatizing of Government, Quorum Books, Greenwood Press, USA, 1987.

Khatab, Mokhtar, Constraints of Privatization in the Egyptian Experience,

Khatab, Mokhtar, The Egyptian Experience in Transferring the Public Sector into Private Companies ( The Privatization Experience), Public Enterprise Office, Cairo, Oct. 1996.

Khawaga, Laila "Underemployment in the Public Sector: The Case of Egypt", Proceedings Of the Expert Conference on Unemployment in the ESCWA Countries, Amman, Jordan, 26-29 July 1993.

Kikeri, Sunita, Privatization and Labour: What Happens to Workers When Governments Divest?, World Bank Technical Paper 396, Wshington D.C., 1998.

Kikeri, Sunita, John Nellis, Mary Shirley, Privatization: The Lessons of Experience, A World Bank Publication, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, D.C., 1992

Kirch, A.D. "Social Distance in Voting Behaviour". In Remmers, H.H. (ED).Anti-democratic Attitudes in American Schools, Northwestern Ministry Press, Evanston, Ill, 1963.

Kolderie, Ted, "What do we mean by "Privatization?" Public administration Review, The American Society for Public Administration, USA, 1986.

Law 97/1983, Al Matabeei Al Amiria, Cairo, 1983 (Official document issued by the Government).

Law 203/1991, Al Matabeei Al-Amirya, Cairo, 1991 (Official document issued by the Government).

Lewin, K. Field Theory in Social Science, Harper & Row, New York, 1951.

Lickert, R. "A technique for the Measurement of Attitudes", Archives of Psychology, UK, 1932.

Macvoy, Paul W., W.T. Stanbury, George Yarrow and Richard J. Zeckhauser, Privatization and State- Owned Enterprises: Lessons from the United States, Great Britain and Canada, Kluwer Academic Publishers, USA, 1989.

Martin, Brendan, "Privatization Creates More Problems Than It Tackles", Focus, September, 1998.

Miles, Raymond, Basic Business Appraisal, John Wiley & sons, Inc., USA, 1984.

Ministry of Investment and International Cooperation, Stock Market Enterprise, Stock Market and Stock, El-Tobgy Publishers, January 1984.

Moore, Philip, Egypt: Privatization and Beyond: Meeting the Challenges of the 21st Century, Euromoney Publications in association with Commercial International Bank, Commercial Investment Bank, Helmy & Hamza group and National Bank of Egypt, Cairo, 1999.

Moursy, Sawsan, A. Evaluation of the Management and Organizing Environment under Law 203/1991, Faculty of Commerce Review, AlAzhar University, Branch for Girls, Vol. 10 Jan., 1993.

Muir, Russell and Joseph P. Saba, Improving State Enterprises: The Role of Internal and External Incentives, World Bank Technical Paper Number 306, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1995.

Nadler, David A., " Concepts for the Management of Organizational Change," in Mabey, Christopher and Bill Mayon-White, Managing Change, (2nd Edition), The Open University, London, 1993.

Nadler, David A. & Tushman, M.L. "A Congruence Model for Diagonosing Organizational Behaviour," in D.Kolb, I. Rubin, & J. McIntyre, Organizational Psychology: A Book of Readings, (3rd Edition), Prentice Hall, Engelwood Cliffs, 1979.

Nonaka, I. Towards Middle Up/Down Management: Accelerating Information Creation, J.C. Sloan Management Review, Spring 29, 1988, pp.9-18.

O'Farrell, Paul., " Privatization in Egypt: A Review of Programme Development and Current Status", A special Study for the privatization Programme in Egypt for the International Business & Technical Consultants, Inc. Cairo Egypt 5th June 1995, p.31.

Oppenheim, A.N., Questionnaire Design and Attitude Measurement, Heinemann, London, 1966.

Pettigrew, A.M. The Awakening Giant: Continuity and Change in ICI, Oxford: Blackwell, 1985.

Pettigrew, Andrew, "Longitudinal methods to study change: Theory and practice", Frontiers of Management, London Routledge, 1990.

Pettigrew, Andrew and Whipp, Richard, Managing Change for Competitive Success, Blackwell, Oxford, 1991.

Peters, T. and Waterman, R., In Search of Excellence: Lessons From America's Best Run Companies, Harper & Row, New York, 1982.

Plant, R. Managing Change and Making it Stick, Fontana, London, 1987.

Polakoff, J.C.,"Will Middle Managers Work in the Factory of the Future?" Management Review, 26, 1987, pp.50-51.

Public Enterprise Office Director's Speech, Egypt's Privatization Programme, at the Japanese Businessmen's Association , Sept. 18, 1996 Semiramis Intercontinental Hotel.

Public Enterprise Office, General Procedures and Guidelines for the Government's Programs of Privatization, Restructuring and Reward System, Amirya Publishing Institute 14th Feb. 1994.

Public Enterprise Office, General Procedures and Guidelines for the Government's Programme of Broadening Ownership Base, Restructuring and Incentive System, Amirya Publishing Institute, 1996.

Pugh, Derek " Understanding and Managing Organizational Change" in Mabey, Christopher and Bill Mayon-White, Managing Change, (2nd Edition), The Open University, London, 1993.

Quinn, James Brian Strategies for Change: Logical Incrementalism, Irwin, New York, 1980.

Raafat, Sherif , Banking & Capital markets in Emerging Market Economies : The Case for Egypt, USAID Privatization Project, Evaluation Services Contract, August 15, 1997.

Rama, Martin."Public Sector Downsizing: An Introduction," World Bank Review, 1999.
Ramandham, V.V., Privatization in Developing Countries, Routledge, London, UK, 1989.
Robert H. Floyd, Clive S. And Gray, and R.P. Short, Public Enterprise in mixed Economies: Some Macroeconomics Aspects (Washington: International Monetary Fund, 1984): Said El-Naggar, "Prospects and Problems of Privatization: The case of Egypt," paper presented to the 13th Annual Symposium, Center for Arab Studies, Georgetown University, Washington, April 1988.
Sader, Frank, Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries, 1988-93, Foreign Investment Advisory Service, Occasional Paper 5, IFC, 1995.
Schelesinger, L.A. and Oshry, B., "Quality of Work, Life and the Manager: Muddle in the Middle," Organizational Dynamics, 13, 1984, 5-19.
Shirley, Mary, The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending, Policy, Planning and Research Series, The World Bank, Washington DC, USA, June 1989.
Shirley, Mary, Improving State Enterprise Performance, The World Bank, 1989.
Smith, Gordan V., Corporate Valuation: A Business and Professional Guide,The Wiley / Ronald-National Association of Accountants Professional Book Series, John Wiley & Sons,Inc, USA, 1937, republished in 1988.
Social Fund for Development, SFD Guide on Procedures and Requirements, Cairo Office, Egypt, 1996.
Stewart, G. Bennet, The Quest For Value; The EVA Management Guide, HarperCollins, Publishers Inc., USA, 1991.
Svejnar, Jan and K. Terrell, Reducing Labour Redundancy in State-Owned Enterprises, Policy Research and External Affairs Working Papers, number WPS 792, The World Bank, Washington D.C, 1991.
The Economist, "Financial Indicators: Privatization", The Economist, March 22, 1997.
Thorne, P., Mastering Change Management, McGraw-Hill, London, 1991.
Thurstone, L. & Chave, E.(1929). The Measurement of Attitudes, University of Chicago Press, Chicago, 1929.
Torrington, D. and Weightman, J. "Technical Atrophy in Middle Management," Journal of General Management, 7, No. 4 Summer 1982, pp. 5-17.
Vuylsteke, Charles, "Methods and Implementation", Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, World Bank technical paper number 88, Volume 1, the World Bank, Washington, DC, USA, 1988.
Weiss, R., Will the Role of Managers Decline in the Corporation of the Future? National Productivity Review, 7, 1988, pp.114-121.

Wilson, David, A Strategy of Change: Concepts and Contoversies in the Management of Change, Routledge, 1992.

Yamane, T. Statistics, An Introductory Analysis, Harper and Row Publishers, New York, 1964.

# الفهرس

مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب

رقم الإيداع بدار الكتب ١٩٥١٣ / ٢٠٠٢

I.S.B.N 977 - 01 - 8307 - 5



اتخذ قرار البدء فى الخصخصة فى عام ١٩٩١، ومنذ ذلك التاريخ تبنت الحكومة برامج متعددة لتحويل عدد متزايد من الوحدات إلى القطاع الخاص، واختلف معدل التنفيذ من سنة إلى أخرى ولكن بصفة عامة عملية التحول كانت بطيئة نسبياً، كما ارتبطت بالعديد من المشكلات الرئيسية التى تعوق التنفيذ الناجح.

إن القضية الأساسية التى يتناولها هذا الكتاب هى دراسة هذه المعوقات، وما إذا كانت تكمن عند مستوى السياسة العليا أو مستوى التطبيق المتعلق بالصناعة أو مستوى التطبيق داخل الشركة نفسها، مع دراسة مدى تأثير آراء مديرى شركات قطاع الأعمال العام القائمين على التطبيق على عملية الخصخصة وما إذا كانت آراؤهم تمثل عائقاً أمام التطبيق السلس أم لا، بالإضافة إلى آرائهم حول أهم المشكلات التى تواجه عملية التنفيذ فى مصر.

إن القضايا الرئيسية التى يتناولها هذا الكتاب بالبحث هى:

* هل الحكومة المصرية ملتزمة التزاماً حقيقياً بسياسة الخصخصة؟
* ما مدى كفاية الإطار القانونى الحالى الذى يحكم المشروعات العامة للخصخصة؟
* ما مشكلات إعادة هيكلة الشركات فى إطار الخصخصة؟
* ما مشكلات تقييم الشركات قبل خصخصتها؟
* ما مشكلات مقاومة العاملين وإعادة تأهيل العمالة فى الشركات ا
* هل يشكل المديرون عائقا أمام التطبيق السلس للخصخصة؟ لـ





مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب

١٠٠٠ قرش